

Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund

Frings, Dorothee (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Frings, D. (Hrsg.). (2009). *Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund* (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F395). Duisburg: Universität Duisburg-Essen Campus Duisburg, Fak. für Gesellschaftswissenschaften, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-357404>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund

Projekt IIa1 – 04/06

Auftraggeber: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Abschlussbericht

– Hauptband –

Duisburg, Oktober 2009

Konsortium „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“	
Konsortialführer:	
Institut Arbeit und Qualifikation Universität Duisburg-Essen	47048 Duisburg Prof. Dr. Matthias Knuth matthias.knuth@uni-due.de Dr. Martin Brussig martin.brussig@uni-due.de Stefanie Neuffer stefanie.neuffer@uni-due.de Vera Dittmar vera.dittmar@uni-due.de Bettina Mosler bettina.mosler@uni-due.de
Weitere Mitglieder des Konsortiums:	
Zentrum für Türkeistudien (ZfT) Dr. Martina Sauer	Altendorfer Str. 3 45127 Essen sauer@zft-online.de
Team Dr. Kaltenborn – Wirtschaftsforschung und Politikberatung Dr. Bruno Kaltenborn Nina Wielage	Pettenkoferstr. 16-18 10247 Berlin Kaltenborn@wipol.de Wielage@wipol.de
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) mit Partnern Dr. Alisher Aldashev Thomas Walter Jun.-Prof. Dr. Stephan Thomsen Stiftungs juniorprofessur Arbeitsökonomik Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg	Postfach 103443 68034 Mannheim walter@zew.de Postfach 4120 39016 Magdeburg stephan.thomsen@ovgu.de
TNS Emnid Melanie Arens Manuela Hofmann Heidrun Bode Oliver Krieg Torsten Schneider-Haase	Stieghorster Str. 66 33605 Bielefeld Melanie.Arens@tns-emnid.com Manuela.Hofmann@tns-emnid.com Heidrun.Bode@tns-emnid.com Oliver.Krieg@tns-emnid.com Torsten.Schneider-Haase@tns-emnid.com
Unterauftragnehmer:	
Prof. Dr. Dorothee Frings	Eichendorffstr. 19 50823 Köln dorothee.frings@hs-niederrhein.de
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Dr. Martin Rosemann Sabine Dann Christine Hamacher Anne Schneider	Ob dem Himmelreich 1 72074 Tübingen martin.rosemann@iaw.edu sabine.dann@iaw.edu christine.hamacher@iaw.edu

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzfassung.....	13
1.1	Auftrag und Gegenstand.....	13
1.2	Die Population der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund.....	13
1.3	Lebenslagen im Vergleich.....	14
1.4	Konsequenzen der Leistungsreform	17
1.5	Wie sind die Grundsicherungsstellen hinsichtlich der Erwerbsintegration von Migrant/innen aufgestellt?	19
1.6	Potenziale und Hemmnisse der Erwerbsintegration von Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund	20
1.7	Intensität und Integrationswirkungen von Aktivierung	22
1.8	Maßnahmeförderung und ihre Wirkungen	23
1.9	Handlungsempfehlungen	25
2	Einleitung	27
2.1	Fragestellungen	28
2.2	Datengrundlagen und ihr Zusammenhang	29
2.3	Definition von Migrationshintergrund und Herkunftsgruppen	31
2.4	Zum Aufbau dieses Berichts	33
2.5	Überblick über die Anhänge	35
2.6	Danksagungen	36
3	Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund	39
3.1	Ausländer/innen und Personen mit Migrationshintergrund im SGB II.....	39
3.2	Einschränkungen des SGB II-Leistungsbezugs für Ausländer/innen.....	51
3.2.1	Personengruppen, die in Hinblick auf ihre Ausländereigenschaft aus dem Leistungsbereich des SGB II ausgeschlossen sind	52
3.2.2	Anwendungsprobleme durch Gesetzesänderungen im Verlauf des Berichtszeitraums	55
3.3	Eine statistisch oft ausgeblendete Gruppe: (Spät-)Aussiedler/innen	57
3.4	Soziodemographische Zusammensetzung.....	59
3.5	Haushaltsstrukturen	62
3.6	Materielle und soziale Situation	65
3.6.1	Ausgabeverhalten.....	65
3.6.2	Ersparnisse und Schulden.....	68

3.6.3	Unterhaltszahlungen.....	70
3.6.4	Wohnsituation	71
3.7	Gesundheitliche Einschränkungen und tägliche Arbeitsfähigkeit	75
3.7.1	Anerkannte Behinderungen und schwerwiegende gesundheitliche Beeinträchtigungen.....	75
3.7.2	Gesundheitliche Befindlichkeit.....	76
3.7.3	Selbstauskunft zur Arbeitsfähigkeit in Stunden	76
3.8	Rollen- und Ressourcenverteilung im Haushalt.....	78
3.9	Sozialisationsbedingungen von Kindern	80
3.9.1	Kinderbetreuung	80
3.9.2	Förderunterricht	82
3.10	Gesellschaftliche Integration.....	82
3.11	Zusammenfassung	86
4	Konsequenzen der Leistungsreform für die soziale Lage von Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund.....	89
4.1	Übergänge in die Grundsicherung für Arbeitsuchende Anfang 2005 und unmittelbare Konsequenzen für die Betroffenen.....	89
4.1.1	Leistungsbezug vor Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.....	90
4.1.2	Veränderung der materiellen Situation der Betroffenen der Leistungsreform.....	92
4.2	Übergänge in den Bezug von Arbeitslosengeld II nach erschöpftem Anspruch auf Arbeitslosengeld.....	95
4.3	Konsequenzen der Leistungsreform für die spätere Rente	98
4.4	Zusammenfassung	102
5	Wie sind die Grundsicherungsstellen auf Kund/innen mit Migrationshintergrund vorbereitet?.....	103
5.1	Was wissen die Grundsicherungsstellen über ihre Kund/innen mit Migrationshintergrund?	103
5.2	Strategische Orientierungen.....	104
5.2.1	Organisationsleitbilder mit <i>Diversity</i> -Orientierung?	104
5.2.2	Migrant/innen als Zielgruppe?	105
5.3	„Migrationsbeauftragte“ in den Grundsicherungsstellen	106
5.4	„Wir stellen ausschließlich nach Qualifikation ein“: <i>Diversity</i> in den Personalstrukturen	107
5.4.1	Fachkräfte mit Migrationshintergrund.....	107
5.4.2	Höhere interkulturelle Kompetenz von Fachkräften mit Migrationshintergrund?.....	108

5.4.3	Kenntnisse in migrationsspezifischen Rechtsfragen	109
5.5	Weiterbildung der Vermittlungsfachkräfte	110
5.6	Zusammenfassung	110
6	Ausgewählte Potenziale und Hemmnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund.....	113
6.1	Methodische Vorbemerkungen: Datengrundlage, Indikatoren, Schätzverfahren	113
6.2	Der Zusammenhang zwischen den Zielindikatoren und soziodemographischen Merkmalen sowie der Arbeitsmarktlage.....	117
6.3	Fehlende Sprachkompetenz als Barriere	119
6.4	Rollenmodelle und religiöse Wertvorstellungen	121
6.5	Fehlende Anerkennung von Berufsabschlüssen – verschenktes Potenzial?	124
6.6	Zur Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit von Jugendlichen mit Migrationshintergrund.....	127
6.7	Einschätzungen des Fachpersonals in Grundsicherungsstellen zu migrantenspezifischen Potenzialen und Problemen	133
6.7.1	Sprachkompetenz.....	133
6.7.2	Rollenbilder und religiöse Wertvorstellungen	134
6.7.3	Anerkennung, Verwertung und Aktualisierung beruflicher Kompetenzen	136
6.8	Zusammenfassung	137
7	Aktivierung von Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund: Intensität und Zusammenhänge.....	139
7.1	Einleitung	139
7.2	Indikatoren des Aktivierungsprozesses.....	139
7.3	Intensität der Aktivierung Hilfebedürftiger mit Migrationshintergrund	141
7.3.1	Verbreitung und Komplexität von Beratungsgesprächen	141
7.3.2	Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft.....	143
7.3.3	Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung	144
7.3.4	Unterbreitung von Vermittlungsangeboten (Arbeits- oder Ausbildungsplatz)	144
7.3.5	Sanktionen.....	146
7.3.6	Aktivierungsintensität anhand des Aktivierungsindex	147
7.3.7	Zusammenfassung	148
7.4	Zusammenhänge der Aktivierung mit den arbeitsmarktpolitischen Zielen	149
7.4.1	Methodische Vorbemerkungen.....	149

7.4.2	Eingliederungsvereinbarungen und Vermittlungsangebote: Ähnliche Zusammenhänge für Hilfebedürftige mit und ohne Migrationshintergrund?	150
7.5	Zusammenfassung	152
8	Evaluation der Wirkungen von Maßnahmen zur Förderung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger: Unterschiede zwischen Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund	155
8.1	Einleitung: Inhalt und Ziele der Wirkungsanalysen	155
8.2	Daten für die empirische Untersuchung	157
8.2.1	Grundgesamtheit	157
8.2.2	Definition der Untersuchungsgruppen und Identifikation in den Daten	157
8.2.3	Datenumfang	159
8.2.4	Auswahl der Maßnahmen.....	159
8.3	Methodisches Vorgehen zur Bestimmung der kausalen Effekte	160
8.3.1	Evaluation der Maßnahmeeffekte.....	160
8.3.2	Dekomposition der Wirkungen	162
8.3.3	Definition der Kontrollgruppen	163
8.4	Deskriptive Analysen zur Aktivierung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund	164
8.4.1	Beschreibung des Maßnahme-Mix.....	164
8.4.2	Determinanten des Maßnahmezugangs	166
8.5	Wirkungen von ausgewählten Maßnahmen	170
8.5.1	Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro- Jobs).....	170
8.5.2	Trainingsmaßnahmen.....	174
8.5.3	Weiterbildungsmaßnahmen.....	177
8.5.4	Zusammenfassung der Wirkungsergebnisse	180
8.6	Unterschiede in der Maßnahmewirkung zwischen Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund	182
8.6.1	Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro- Jobs).....	183
8.6.2	Trainingsmaßnahmen.....	184
8.6.3	Weiterbildungsmaßnahmen.....	185
8.7	Fazit	187
9	Implikationen von Migrationshintergründen in der Gender- Perspektive	189

10 Handlungsempfehlungen.....	195
10.1 Empfehlungen an die Grundsicherungsstellen	195
10.1.1 Personalstrategie.....	195
10.1.2 Sprachliche Verständigung mit den Kund/innen	197
10.1.3 Sprachförderung	199
10.1.4 Fallmanagement zur Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse und zur Verwertung von nicht anerkannten Kompetenzen	201
10.1.5 Weiterbildung der Fachkräfte	202
10.1.6 Vernetzung der Grundsicherungsstellen	203
10.2 Empfehlungen an die jeweilige Fachaufsicht der Grundsicherungsstellen.....	204
10.2.1 Statistisches Monitoring.....	204
10.2.2 IT-Anwendungen	206
10.2.3 Fremdsprachiges Material im Internet.....	207
10.2.4 Bestellung von Integrationsbeauftragten bei den Grundsicherungsstellen.....	208
10.2.5 Korrektur der Weisungslage zur sprachlichen Verständigung	209
10.3 Empfehlung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.....	209
10.4 Empfehlungen an den Gesetzgeber.....	211
10.4.1 Präzisierung des gesetzlichen Auftrags des SGB II.....	211
10.4.2 Förderung des Nachholens im Ausland erworbener, in Deutschland aber nicht anerkannter Abschlüsse	211
Literaturverzeichnis	213

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1:	Erwerbsfähige Hilfebedürftige ohne deutsche Staatsangehörigkeit nach Nationalitäten in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit	41
Tabelle 3.2:	Erwerbsfähige Hilfebedürftige ohne deutsche Staatsangehörigkeit bzw. mit Migrationshintergrund in unterschiedlichen Befragungen, West- und Ostdeutschland	44
Tabelle 3.3:	Verteilung ausgewählter Migrationsmerkmale unter allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Deutschland (2. Welle PASS)	45
Tabelle 3.4:	(Spät-)Aussiedler/innen im Vergleich zu den übrigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund	59
Tabelle 3.5:	Selbsteinschätzung zur täglichen Arbeitsfähigkeit	77
Tabelle 3.6:	Bedarf an Förderunterricht	82
Tabelle 3.7:	Probleme als Ausländer/in bzw. Migrant/in in Deutschland	85
Tabelle 4.1:	Auswirkungen von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II auf die Rente	101
Tabelle 5.1:	Einschätzung ausländerspezifischer Rechtskenntnisse bei den Grundsicherungsstellen, nach Herkunft und Geschlecht der Antwortenden	109
Tabelle 6.1:	Verfügbare Fallzahlen	115
Tabelle 6.2:	In die Analysen einbezogene Kontrollvariablen	116
Tabelle 6.3:	Sprachkompetenzen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund, nach Herkunftsgruppen	120
Tabelle 6.4:	Erwerbsorientierung und Rollenmodelle von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund	122
Tabelle 6.5:	Vorliegen und Anerkennung eines beruflichen oder Hochschulabschlusses, nach Herkunftsgruppen in Prozent der jeweiligen Gruppe (nur Personen ab 25 Jahre)	125
Tabelle 6.6:	Fallzahlen für die Regressionsschätzungen zur Anerkennung von Berufsabschlüssen	125
Tabelle 6.7:	Qualifikationsniveau und Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen (nur Personen mit Migrationshintergrund)	127
Tabelle 6.8:	Übergänge in Ausbildung von Jugendlichen im SGB II-Leistungsbezug, nach Herkunftsgruppen	128
Tabelle 6.9:	Koeffizienten für Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit (Jugendliche unter 25 Jahre) sowie Beschäftigungsfähigkeit (ab 25 Jahren)	130
Tabelle 6.10:	Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit, nach Herkunftsgruppen	132
Tabelle 7.1:	Operationalisierung der Aktivierungsindikatoren	140
Tabelle 7.2:	Vermittlungsangebote, nach Herkunftsgruppen und Geschlecht	145
Tabelle 7.3:	Sanktionen, nach Herkunft und Geschlecht	147
Tabelle 8.1:	Maßnahmeverteilung (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)	165
Tabelle 8.2:	Probit-Analyse des Maßnahmenzugangs (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)	169
Tabelle 8.3:	Summarischer Überblick über die Wirkungsergebnisse	182

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1:	Hilfequoten - nach Alter und Herkunftsgruppen	50
Abbildung 3.2:	Haushaltszusammensetzungen	63
Abbildung 3.3:	Hilfequoten nach Haushaltszusammensetzung	64
Abbildung 3.4:	Ausgabeverhalten von Haushalten mit SGB II-Leistungsbezug	67
Abbildung 3.5:	Ersparnisse von Haushalten	69
Abbildung 3.6:	Verschuldete Haushalte	70
Abbildung 3.7:	Haushalte mit weniger Zimmern als Personen	73
Abbildung 3.8:	Wohnungs- und technische Ausstattung von Haushalten mit SGB II-Leistungsbezug	75
Abbildung 3.9:	Rollenbilder zum Verhältnis von Familie und Beruf	79
Abbildung 3.10:	Zufriedenheit mit dem Lebensstandard und dem Leben im Allgemeinen sowie Selbsteinschätzung zur gesellschaftlichen Stellung und sozialen Zugehörigkeit	84
Abbildung 4.1:	Erwerbsfähige Leistungsbezieher/innen nach Herkunftsgruppe und Art des Leistungsbezuges im Dezember 2004	91
Abbildung 4.2:	Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens zwischen Dezember 2004 und November 2005	93
Abbildung 4.3:	Verbleib nach erschöpftem SGB III-Leistungsanspruch - nach Staatsangehörigkeit	96
Abbildung 4.4:	Verbleib nach erschöpftem SGB III-Leistungsanspruch im November 2008 - nach Altersgruppen	97
Abbildung 4.5:	Aufgrund des Leistungsbezugs rentenversicherte Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II	100
Abbildung 6.1:	Sprachkompetenz und Zielvariablen, nach Herkunftsgruppen	121
Abbildung 6.2:	Erwerbsorientierung und Zielvariablen, nach Herkunftsgruppen	123
Abbildung 6.3:	Anerkennung des Berufsabschlusses und Zielindikatoren	126
Abbildung 7.1:	Verbreitung von Beratungsgesprächen bei Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Männern und Frauen ohne Migrationshintergrund	142
Abbildung 7.2:	Komplexität von Beratungsgesprächen und Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft bei Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Männern und Frauen ohne Migrationshintergrund	143
Abbildung 7.3:	Eingliederungsvereinbarungen und Vermittlungsangebote an Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Männern und Frauen ohne Migrationshintergrund	144
Abbildung 7.4:	Binärer Aktivierungsindex bei Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Männern und Frauen ohne Migrationshintergrund	148
Abbildung 7.5:	Zusammenhang zwischen Eingliederungsvereinbarungen und Vermittlungsangebot und den arbeitsmarktpolitischen Zielen, nach Herkunftsgruppen	151
Abbildung 8.1:	Maßnahme-Mix (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)	166
Abbildung 8.2:	Wirkung von Ein-Euro-Jobs auf ausgewählte Ergebnisvariablen, Männer (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)	173

Abbildung 8.3:	Wirkung von Ein-Euro-Jobs auf ausgewählte Ergebnisvariablen, Frauen (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)	173
Abbildung 8.4:	Wirkung der TM „Vermittlung von Kenntnissen“ auf ausgewählte Ergebnisvariablen, Männer (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)	175
Abbildung 8.5:	Wirkung der TM „Vermittlung von Kenntnissen“ auf ausgewählte Ergebnisvariablen, Frauen (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)	177
Abbildung 8.6:	Wirkung von Weiterbildungsmaßnahmen auf ausgewählte Ergebnisvariablen, Männer (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)	179
Abbildung 8.7:	Wirkung von Weiterbildungsmaßnahmen auf ausgewählte Ergebnisvariablen, Frauen (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)	180
Abbildung 8.8:	Dekomposition des Migrationshintergrundes bei Ein-Euro-Jobs, Quartal 1	184
Abbildung 8.9:	Dekomposition des Migrationshintergrundes bei TM „Vermittlung von Kenntnissen“, Quartal 1	185
Abbildung 8.10:	Dekomposition des Migrationshintergrundes bei Weiterbildungsmaßnahmen, Quartal 1	186

Abkürzungsverzeichnis

A2LL	IT-Programm der BA für die Leistungsdaten ALG II
AAgAw	Arbeitsagentur in getrennter Aufgabenwahrnehmung (der Aufgaben nach dem SGB II)
AGH	Arbeitsgelegenheit (=1-Euro-Job)
AGS	Arbeitgeberservice = Stellen- (Arbeitgeber-) orientierte Arbeitsvermittlung
ALG II	Arbeitslosengeld II
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrensordnung (Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung)
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSG	Bundessozialgericht
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
CoSach	IT-Programm der BA für die Maßnahmedaten
EGT	Eingliederungstitel (= Budget der Grundsicherungsträger für Fördermaßnahmen)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft oder: Eingliederungsvereinbarung
eHb	erwerbsfähige Hilfebedürftige
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FreizügG/EU	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürger
gAw	getrennte Aufgabenwahrnehmung (der Aufgaben nach dem SGB II)
HZA	Hilfe zur Arbeit (= Arbeitsförderung zur Zeit des Bundessozialhilfegesetzes, vor der Einführung des SGB II)
IEB	Integrierte Erwerbsbiographien
KUB	Kundenbefragung aus dem Untersuchungsfeld 3 der Forschungen nach § 6c SGB II zur Evaluation der Experimentierklausel
LSG	Landessozialgericht
MAE	Mehraufwandsentschädigung (AGH mit ... = 1-Euro-Job)
MH	Migrationshintergrund
PAP	persönlicher Ansprechpartner (= Fallbearbeiter)
PASS	IAB-Haushaltspanel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“
QS I	IAB-Querschnittsbefragung „Lebenssituation und soziale Sicherung“ Teil I
RD	Regionaldirektion der BA (früher Landesarbeitsamt)
Reha	Rehabilitation von Schwerbehinderten
SG	Sozialgericht
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch 2. Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende

SGB III	Sozialgesetzbuch 3. Buch Arbeitsförderung (und Arbeitslosenversicherung)
SGB VI	Sozialgesetzbuch 6. Buch Gesetzliche Rentenversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch 12. Buch Sozialhilfe
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
SWL	sonstige weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II a.F.
TM	Trainingsmaßnahme
VerBIS	IT-Programm der BA für die Bewerberdaten
zKT	zugelassener kommunaler Träger, "Optionskommune"

1 Kurzfassung

1.1 Auftrag und Gegenstand

Der vorliegende Bericht gibt erstmals Auskunft über den Anteil von Personen mit Migrationshintergrund im Bezug von Arbeitslosengeld II sowie über das relative Gewicht einzelner Herkunftsgruppen von Migrant/innen im Rechtskreis des SGB II. Er untersucht, ob und in welcher Hinsicht sich die soziale Lage von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund von der Lage der ALG II-Bezieher/innen ohne Migrationshintergrund unterscheidet und ob Migrant/innen von der Einführung des SGB II in anderer Weise betroffen waren als Personen ohne Migrationshintergrund. Weiterhin wird danach gefragt, wie die mit der Erbringungen der Leistungen nach dem SGB II befassten Stellen auf den Umgang mit Migrant/innen vorbereitet sind und welche Potenziale und Hemmnisse im Hinblick auf ihre Integration in Erwerbsarbeit bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund festzustellen sind. Dieses führt zur Analyse der Aktivierung und Maßnahmeförderung von Migrant/innen im Vergleich zu erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund: Werden Migrant/innen im gleichen Ausmaß und in gleicher Weise gefördert, und hat dieses bei ihnen die gleichen Wirkungen?

Soweit datentechnisch möglich und inhaltlich sinnvoll, werden alle diese Analysen mit Unterscheidung nach Geschlecht und Herkunftsgruppe durchgeführt. Dieses führt zu einem sehr differenzierten Bild, das in aller Regel nicht in einer bloßen Kontrastierung von „Deutschen ohne Migrationshintergrund“ und „Migrant/innen“ angemessen darstellbar ist. In Kapitel 9 erfolgt eine zusammenfassende Betrachtung in der *gender*-Perspektive, differenziert nach Herkunftsgruppen.

1.2 Die Population der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund

Nach der hier verwendeten Definition –

- (1) Personen *ohne* deutsche Staatsangehörigkeit;
- (2) Personen *mit* deutscher Staatsangehörigkeit, die *nicht in Deutschland geboren* wurden und die *mindestens ein Elternteil* haben, das ebenfalls *nicht in Deutschland geboren* wurde;
- (3) *in Deutschland geborene* Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die mindestens ein Elternteil haben, das nicht in Deutschland geboren wurde und bei denen *eine andere Sprache als Deutsch* erste (oder „überwiegende“) *Familiensprache* ist –

haben etwa 28 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Deutschland einen Migrationshintergrund.¹ Diese bundesweite Durchschnittszahl verdeckt die beträchtlichen Unterschiede zwischen Westdeutschland (36–39 Prozent, je nach Datenquelle und Erhebungszeitpunkt) und Ostdeutschland (12–14 Prozent) sowie zwischen Berlin und dem übrigen Ostdeutschland, wobei der letztere Unterschied nur auf der Ebene von Staatsangehörigkeiten ausgewiesen werden kann (rd. 25 Prozent in Berlin vs. rd. 4 Prozent in Ostdeutschland). Bei hohen Durchschnittswerten und hoher Streuung ist davon auszugehen, dass der Anteil von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund in einigen westdeutschen Großstädten die 50-Prozent-Marke z.T. deutlich übersteigt. Insgesamt sind Migrant/innen mit etwa doppelt so hohem Anteil von Hilfebedürftigkeit betroffen wie Deutsche ohne Migrationshintergrund; Arbeitslose mit ausländischer Staatsangehörigkeit konzentrieren sich stärker im Rechtskreis des SGB II als deutsche Arbeitslose.

1.3 Lebenslagen im Vergleich

Herkunft und Migrationsgeschichte

Die Mehrheit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund stammt aus Osteuropa einschl. GUS (vor allem in Ostdeutschland) sowie aus der Türkei (vor allem in Westdeutschland). Die Aufenthaltsdauern derer aus Osteuropa und den GUS-Staaten sind deutlich kürzer als die von Migrant/innen aus der Türkei und den südeuropäischen Anwerbeländern. Die Mehrheit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund gehört der ersten Migrationsgeneration an, ist also im Ausland geboren und selbst zugewandert. Die Hilfequote – der Anteil einer Bevölkerungsgruppe im erwerbsfähigen Alter, die Leistungen nach dem SGB II beziehen – ist unter der ersten Migrationsgeneration etwa gleich hoch wie in der zweiten. Innerhalb der ersten Generation ist die Hilfequote bei erst sehr kurzem Aufenthalt in Deutschland höher als bei längerem Aufenthalt. Die Hilfequote ist höher unter jenen, die erst in einem Alter ab 40 Jahren nach Deutschland gekommen sind, wobei dieser Effekt stärker auf Männer als auf Frauen zutrifft. Die Hilfequote ist am höchsten unter den Migrant/innen aus Osteuropa/GUS (einschließlich [Spät-]Aussiedler/innen)², gefolgt von Migrant/innen aus der Türkei.

Sozio-demographische Struktur

Im Vergleich zu Migrant/innen in der Bevölkerung insgesamt sprechen erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund im Haushalt und im Freundeskreis seltener Deutsch, wobei dieser Unterschied bei Frauen stärker zu Tage tritt als bei Männern. Nach eigenem Urteil der in den verschiedenen hier zugrunde liegenden Untersuchungen Befragten sind weniger gute bis schlechte

¹ Zur Begründung und Diskussion dieser Definition siehe S. 32.

² Eine Unterscheidung der Hilfequoten für (Spät-)Aussiedler/innen und die übrigen Migrant/innen aus Mittel- und Osteuropa einschl. GUS ist mit den verfügbaren Daten nicht möglich – vgl. S. 43 und S. 59.

Deutschkenntnisse für etwa die Hälfte der Migrant/innen im SGB II-Leistungsbezug relevant.

Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund sind im Durchschnitt jünger und haben häufiger keinen, aber auch häufiger höhere Schul- und Berufsabschlüsse (einschl. akademischer Grade) erworben als erwerbsfähige Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund. Hierin spiegelt sich, dass mittlere Berufsabschlüsse, wie sie das deutsche Duale System der Berufsausbildung vermittelt, in den Herkunftsländern geringere oder keine Bedeutung haben. Die fehlende Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen behindert die Erwerbsintegration von Migrant/innen und trägt damit zur Verfestigung ihrer Hilfebedürftigkeit bei.

Erwerbsfähige Hilfebedürftige schätzen ihre Gesundheit deutlich schlechter ein als die Gesamtbevölkerung im Erwerbsalter. In dieser Hinsicht bestehen kaum Unterschiede zwischen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund. Jedoch ist bei Migrantinnen einiger Herkunftsgruppen der Anteil derjenigen höher, die angeben, nur weniger als drei Stunden täglich arbeiten zu können. Deutlich höher als bei Frauen ohne Migrationshintergrund ist der Anteil derjenigen Migrantinnen, die angeben, nur zwischen drei und sechs Stunden arbeiten zu können. Eine Verschlechterung der täglichen Arbeitsfähigkeit im Zeitverlauf (2007/2008 im Vergleich zu 2006/2007) geben deutlich mehr Hilfebedürftige mit als ohne Migrationshintergrund an. Bei der Einschätzung zur Entwicklung der Gesundheit im Allgemeinen gibt es dagegen keine eindeutige Veränderungsrichtung über die Zeit. Es liegt die Schlussfolgerung nahe, dass Aussagen über die tägliche Arbeitsfähigkeit auch von der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt im Spannungsverhältnis zu häuslichen Aufgaben beeinflusst werden und nicht nur auf den Gesundheitszustand bezogen sind.

Haushalt und Lebenslage

Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund leben häufiger in größeren Haushalten mit Kindern als Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund; zugleich versorgen sie etwa ebenso häufig pflegebedürftige Angehörige. Unter den SGB II-Haushalten mit Migrationshintergrund finden sich im Vergleich zu den SGB II-Haushalten ohne Migrationshintergrund deutlich häufiger Paare mit Kind(ern) und deutlich seltener Alleinstehende; dieser Unterschied tritt bei der türkischen Herkunftsgruppe besonders deutlich hervor. Dieses kontrastiert mit einer überproportionalen Hilfequote unter männlichen Alleinstehenden ohne Migrationshintergrund.

Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund verfügen seltener über Vermögen und Ersparnisse, haben aber auch seltener Schulden als jene ohne Migrationshintergrund – wobei Schulden unter Migrant/innen aus der Türkei oder aus Südeuropa noch am ehesten vorkommen. Unabhängig vom SGB II-Leistungsbezug haben Migrantenhaushalte im Verhältnis zur Haushaltsgröße deutlich weniger Wohnraum zur Verfügung als Haushalte ohne Migrationshin-

tergrund, zahlen jedoch durchschnittlich etwas mehr Miete pro Quadratmeter.³ Unabhängig vom Migrationshintergrund ist die Grundausstattung der Wohnungen⁴ bei fast allen SGB II-Haushalten vorhanden. Dass SGB II-Haushalte mit Migrationshintergrund seltener als SGB II-Haushalte ohne Migrationshintergrund darauf verzichten, mindestens eine warme Mahlzeit am Tag einzunehmen, dürfte eher mit der unterschiedlichen Häufigkeit von Lebensformen (Familie oder allein lebend) als mit einer besseren materiellen Lage der Migrantenhaushalte im SGB II-Bezug zusammenhängen. Ansonsten gibt es kaum Unterschiede zwischen dem Ausgabeverhalten von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund.

Rollenverteilung und Sozialisationsbedingungen der Kinder

Während sich erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund etwas traditioneller über die anzustrebende familiäre Rollenverteilung bezüglich Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung äußern als Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund, sind bei der tatsächlichen Rollenverteilung die Unterschiede zwischen Hilfebedürftigen und der Gesamtbevölkerung in Paarhaushalten mit Kindern gravierender als die Unterschiede zwischen SGB II-Haushalten mit und ohne Migrationshintergrund. Unabhängig vom Migrationshintergrund beteiligen sich die Väter in SGB II-Haushalten etwas häufiger an der Kinderbetreuung, was mit größerer zeitlicher Verfügbarkeit aufgrund geringer Erwerbsintegration zusammenhängen dürfte. Auch bei der Ressourcenverteilung – Partner/innen, die angeben, über kein eigenes Geld zu verfügen – macht es kaum einen Unterschied, ob der Haushalt einen Migrationshintergrund hat oder nicht. Die Unterschiede in den bekundeten Werthaltungen zwischen Migrant/innen und den Personen ohne Migrationshintergrund sind also größer als die realen Verhaltensunterschiede zwischen den beiden Gruppen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

Kinder in SGB II-Haushalten mit Migrationshintergrund werden insgesamt ebenso häufig bzw. selten außerfamiliär betreut wie in hilfebedürftigen Haushalten ohne Migrationshintergrund, Kinder im Vorschulalter jedoch leicht seltener, wenn sie in Haushalten mit Migrationshintergrund leben. Bezogen auf Haushalte mit Kindern ist der Anteil der Haushalte, in denen *alle* Kinder regelmäßig außerfamiliär betreut werden, bei hilfebedürftigen Haushalten von Migrant/innen geringfügig niedriger, worin sich die größere durchschnittliche Kinderzahl widerspiegelt. SGB II-Haushalte mit Migrationshintergrund vermissen etwas häufiger eine Unterstützung der Grundsicherungsstelle⁵ bei der Suche nach einer Kin-

³ Gegenüber vorschnellen Vermutungen einer Diskriminierung durch Vermieter ist darauf hinzuweisen, dass Haushalte mit Migrationshintergrund häufiger in Großstädten mit insgesamt höherem Mietniveau anzutreffen sind als Haushalte ohne Migrationshintergrund.

⁴ Zentral- oder Etagenheizung, Innentoilette, Dusch- oder Wannenbad.

⁵ Die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II erfolgt entweder durch Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II, die von der örtlichen Agentur für Arbeit und dem zuständigen kommunalen Träger – Landkreis oder kreisfreie Stadt – zu bilden sind, oder durch zur alleinigen Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II zugelassene kommunale Träger nach § 6a SGB II (sog. Experimentierklausel). Wo

derbetreuungsmöglichkeit als SGB II-Haushalte ohne Migrationshintergrund. Bezogen auf Kinder im schulpflichtigen Alter fällt auf, dass der Bedarf an Förderunterricht in Haushalten türkischer Herkunft und aus der „übrigen Welt“ höher angegeben wird als bei SGB II-Haushalten ohne Migrationshintergrund, dass aber eine Förderung bei diesen Gruppen seltener stattfindet.

Gesellschaftliche Integration

Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund sind mit ihrem Leben insgesamt zufriedener als jene ohne Migrationshintergrund. Sie sehen sich zu etwas geringeren Anteilen am unteren Ende der sozialen Hierarchie und betrachten sich zu etwas höheren Anteilen als gesellschaftlich zugehörig. Offenbar fühlen sich Migrant/innen durch die Notwendigkeit, SGB II-Leistungen zu beziehen, in etwas geringerem Maße ausgegrenzt als Personen ohne Migrationshintergrund. Dieses kann auch damit zusammenhängen, dass Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund seltener allein leben und deutlich häufiger Freunde nach Hause zum Essen einladen, also intensivere soziale Kontakte pflegen. Hilfebedürftige in Mehrpersonenhaushalten berichten seltener von häuslichen Konflikten, wenn ein Migrationshintergrund vorliegt, als wenn dieses nicht der Fall ist. – Diese Befunde aus Befragungen decken sich mit den Einschätzungen der Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen, die durchaus das Integrationspotenzial wahrnehmen, das den hilfebedürftigen Migrant/innen aus stärkerem Rückhalt in der Familie und in sozialen Netzwerken erwächst.

Veränderungen im Zeitverlauf

Veränderungen in der Struktur der Population und ihrer Lebenslage über die in den verfügbaren Datensätzen abgebildete Zeit seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind gering und zeigen überwiegend keine einheitliche Richtung. Eine Ausnahme bildet die Zunahme der Haushalte mit Verfügung über einen Computer mit Internetanschluss, die jedoch unabhängig von SGB II-Leistungsbezug und Migrationshintergrund in der Bevölkerung insgesamt zu beobachten ist.

1.4 Konsequenzen der Leistungsreform

Auswirkungen der Leistungsreform auf das Einkommen

Unterschiede in den Auswirkungen der Leistungsreform auf Leistungen Beziehende mit und ohne Migrationshintergrund ergeben sich aufgrund der unterschiedlichen Zusammensetzung und Größe der Bedarfsgemeinschaften und

weder eine Zulassung als kommunaler Träger noch eine Einigung auf die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft vorliegt, kommt es zu der vom Gesetz nicht ausdrücklich vorgesehenen Form der „getrennten Aufgabenwahrnehmung“ mit originärer Aufgabenverteilung zwischen Agentur und Kommune nach § 6 SGB II. Der Begriff „Grundsicherungsstelle“ wird als Sammelbegriff für diese unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung verwendet. Während die in dieser Untersuchung verwendeten Befragungsdaten von SGB-II-Leistungsempfänger/innen auch von Personen stammen, die in getrennter Aufgabenwahrnehmung betreut werden, wurden bei den im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durchgeführten Fallstudien keine Regionen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung einbezogen.

der damit – und mit unterschiedlichen Erwerbsverläufen – zusammenhängenden Verteilung auf die Vorläufersysteme Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe. Diese Unterschiede in der Ausgangslage hatten zur Folge, dass Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund im Langzeitbezug im Zuge der Reform ihr Haushaltseinkommen um durchschnittlich 50 Euro monatlich steigern konnten, während Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund im Durchschnitt 14 Euro verloren haben. Dieser Unterschied erklärt sich im Wesentlichen daraus, dass ehemalige Empfänger/innen von Sozialhilfe im Zusammenhang mit der Leistungsreform häufiger finanziell gewonnen haben, was in gleicher Weise für Hilfebedürftige mit und ohne Migrationshintergrund gilt. Insoweit sind keine migrantenspezifischen Auswirkungen der Leistungsreform feststellbar.

Übergänge in die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach erschöpftem Anspruch auf Arbeitslosengeld

Die Auswirkungen des neuen Leistungssystems bei Erschöpfung des Versicherungsanspruchs beruhen auf Daten der BA-Statistik und können sich daher nur auf Ausländer/innen und Deutsche beziehen. Die Ergebnisse ergeben sich jedoch weitgehend analog zu den Auswirkungen der Leistungsreform für Migrantinnen und Migranten: Da ausländische Haushalte im Durchschnitt größer sind und über weniger Vermögen verfügen, ist bei ihnen die sofortige Bedürftigkeit nach Erschöpfung des Versicherungsanspruchs um etwa 10 Prozentpunkte häufiger als bei Deutschen. Damit ist der Übergang in Arbeitslosigkeit ohne Leistungsanspruch bei den Ausländerinnen und Ausländern entsprechend seltener.

Konsequenzen der Leistungsreform für spätere Rentenansprüche

Aussagen über die Konsequenzen der Leistungsreform für spätere Rentenansprüche wurden anhand von Daten der BA-Statistik und der Statistik der Deutschen Rentenversicherung getroffen, entsprechend können sich die Angaben nur auf Ausländer/innen und Deutsche beziehen. Die Konsequenzen der Leistungsreform auch auf die Alterssicherung sind weitgehend aus der Konstruktionslogik der Leistungssysteme abzuleiten: Ehemals Sozialhilfe Beziehende sowie keine Leistungen beziehende Partner/innen von ehemals Arbeitslosenhilfe Beziehenden haben durch die Reform – auf freilich niedrigem Niveau – Rentenansprüche gewonnen, weil sie nun erstmals überhaupt versichert werden; ehemalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe dagegen haben im Durchschnitt verloren, weil für die meisten von ihnen nun niedrigere Beiträge entrichtet werden als vorher. Entsprechend der Verteilung auf die beiden vormaligen Leistungssysteme vor der Reform haben ausländische Hilfebedürftige eher gewonnen, deutsche eher verloren. Unter der Annahme, dass Neuzugänge in den Leistungsbezug seit 2005 sich hinsichtlich ihrer Einkommens- und Vermögenssituation nicht wesentlich von denen vor 2005 unterscheiden, wird man für sie das Gleiche sagen können – im Vergleich zu einer hypothetischen Situation mit Verzicht auf die Leistungsreform.

1.5 Wie sind die Grundsicherungsstellen hinsichtlich der Erwerbsintegration von Migrant/innen aufgestellt?

Die Führungs- und Fachkräfte der im Rahmen der Fallstudien untersuchten Grundsicherungsstellen sind sich der Tatsache bewusst, dass Migrant/innen einen relevanten Anteil ihres Kundenkreises bilden und teilweise besondere Unterstützungsbedarfe aufweisen. Als statistische Größe steht ihnen jedoch nur das Merkmal „Staatsangehörigkeit“ zur Verfügung, und auch mit diesem Merkmal wird nicht strategisch gearbeitet.⁶ Informationen über die Zuordnung zu Betreuungsstufen oder zum spezialisierten Fallmanagement, über die Zuweisung in Maßnahmen oder über erfolgte Erwerbsintegrationen liegen weder nach Herkunftsgruppen noch für Ausländer/innen insgesamt vor. Es besteht große Zurückhaltung, derartige Betrachtungen zu vertiefen, da dieses zu Stigmatisierungen oder zu Diskriminierungsvorwürfen in der einen oder anderen Richtung führen könnte. Statt auf Controllingdaten verlässt man sich auf die normative Grundorientierung der Gleichbehandlung. Abgesehen von der Zuweisung in Sprachkurse bzw. in Integrationskurse des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vermeiden es die Grundsicherungsstellen, Migrant/innen als eigenständige Zielgruppe der Aktivierung und Arbeitsförderung zu behandeln. Der gesetzliche Integrationsauftrag des SGB II wird im Hinblick auf Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund von den Grundsicherungsstellen nicht als Bestandteil von „Integrationspolitik in Deutschland“ verstanden, sondern als ausschließlich arbeitsmarktpolitische Eingliederungspolitik, die zufällig auf Migrant/innen trifft. Soweit es in den Grundsicherungsstellen eine(n) „Migrationsbeauftragte(n)“ gibt, hat diese Person zusätzlich zur normalen Aufgabenlast die Funktionen unterschiedlich definierter Informationsbündelung und Koordination inne, nimmt aber nirgends die Aufgaben eines Fürsprechers für die Belange der Kunden mit Migrationshintergrund oder des strategischen integrationspolitischen Planers wahr.

Die Maxime formaler Gleichbehandlung gilt auch für die Personalpolitik, soweit die einzelnen Grundsicherungsstellen überhaupt einen Einfluss auf die Personalauswahl haben. Der genaue Anteil von Fachpersonal mit eigenem Migrationshintergrund ist in den Grundsicherungsstellen nicht bekannt. Aufgrund der Angaben in der standardisierten Trägerbefragung ist davon auszugehen, dass er weit unterproportional zum entsprechenden Anteil in der Bevölkerung ist. Soweit bei den Trägerfallstudien vereinzelt Fachkräfte mit Migrationshintergrund angetroffen wurden, stellte sich deren Vorhandensein als Folge von Zufällen und nicht von strategischen Entscheidungen dar. Die anlässlich des Nationalen Integrationsplans von der Bundesagentur für Arbeit formulierte „Diversity-Strategie“ ist in den ARGEn weitgehend unbekannt geblieben; ebenso wenig verfügen die zugelassenen kommunalen Träger über entsprechende Leitbilder.

⁶ Wir formulieren diese Aussagen im Präsens, obwohl diese wie alle anderen Befunde zu Zeitpunkten erhoben wurden, die in der Vergangenheit liegen. Die Trägerfallstudien fanden zwischen Frühjahr und Sommer 2008 statt. Ebenso wie bei anderen Befunden ist nicht auszuschließen, dass zwischenzeitlich Änderungen eingetreten sind.

Die Einschätzungen der potenziellen Vorteile eines stärker nach Herkunft diversifizierten Personalstamms sind ambivalent; die Vorstellung einer „positiven Maßnahme“ im Sinne der Bevorzugung von Bewerber/innen mit Migrationshintergrund bei gleicher Qualifikation ist in der Organisationskultur öffentlicher Verwaltung fremd. In der Weiterbildung des vorhandenen Personals nimmt die Bedeutung des Themas „interkulturelle Kompetenz“ zu; generell stehen jedoch migrationsbezogene Themen in der Rangliste der Weiterbildungen unten.

Die Einschätzung der ausländerspezifischen Rechtskenntnisse durch die Kund/innen mit Migrationshintergrund ist mehrheitlich positiv; doch immerhin ein Drittel der Männer bzw. ein Viertel der Frauen äußert sich kritisch, wobei sich Männer aus der Türkei und aus der „übrigen Welt“ am kritischsten äußern. Dieser Befund kann auch Ausdruck einer generell größeren Unzufriedenheit dieser Gruppen sein und muss nicht auf konkrete Erfahrungen mit fehlenden oder fehlerhaften Rechtskenntnissen zurückgehen, die viele der Antwortenden nicht kompetent werden einschätzen können. Andererseits machte die Untersuchung der Abläufe in den Grundsicherungsstellen aber auch klar, dass es für die einzelnen Fachkräfte unmöglich ist, in allen nur sporadisch auftauchenden und ständigem Wandel unterworfenen Rechtsfragen kompetent zu sein, und dass die Bündelung dieser Informationen bei „Migrationsbeauftragten“ (s.o.) oder die Rücksprache mit dem Ausländeramt nur bedingt Abhilfe schaffen kann. Fehleinschätzungen und Fehlberatungen sind aufgrund der Komplexität der Materie nahezu unvermeidlich, solange die Grundsicherungsstellen nicht über Spezialisten verfügen und die Arbeitsabläufe so gestalten, dass diese bei Bedarf unmittelbar in die Fallbearbeitung einbezogen werden können.

1.6 Potenziale und Hemmnisse der Erwerbsintegration von Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund

Die Auswirkungen von erwerbsrelevanten Potenzialen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu denen ohne Migrationshintergrund wurden im Hinblick auf drei Zielvariablen untersucht: Aufnahme einer Beschäftigung, Verlassen des Leistungsbezugs und Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – jeweils im Vergleich beider Befragungszeitpunkte der Kundenbefragung. Im ersten Schritt wurden die Chancenstrukturen der einzelnen Herkunftsgruppen im Hinblick auf soziodemographische Kontrollvariablen und die regionale Arbeitsmarktlage verglichen. Bezogen auf die Zielvariable „Aufnahme einer Beschäftigung“ ergibt sich hierbei eine weitgehende Ähnlichkeit der Chancenstrukturen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund mit solchen aus Mittel- und Osteuropa (einschl. GUS) sowie Aussiedler/innen, während die Erklärungskraft der üblichen soziodemographischen Merkmale bei den Herkunftsgruppen „Türkei“ und „ehemalige südeuropäische Anwerbeländer“ weitaus geringer ist. Ähnliches gilt für die Zielvariable „Verlassen des Leistungsbezuges“, während für die Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit bei den beschäftigungslos Gebliebenen keine eindeuti-

gen Zusammenhangsmuster zu den sozio-demographischen Merkmalen festzustellen sind.

Im zweiten Schritt wurden die Auswirkungen einiger für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund spezifischer Integrationshemmnisse analysiert. Zu etwa einem Drittel geben die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund an, dass ihnen die mündliche Verständigung in deutscher Sprache „eher schwer“ oder gar „sehr schwer“ falle; für mehr als die Hälfte gilt dieses nach eigener Aussage für das Schreiben eines deutschen Briefes. Unter Kontrolle sozio-demographischer Merkmale einschließlich der beruflichen oder akademischen Qualifikation (unabhängig von ihrer Anerkennung in Deutschland) erweist sich die selbst eingeschätzte Sprachkompetenz jedoch als nur begrenzt relevant für die Wahrscheinlichkeit der Erwerbsintegration; nur bei Personen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern und aus der „übrigen Welt“ wirkt sich die schriftliche Sprachkompetenz signifikant positiv auf die Wahrscheinlichkeit aus, den Leistungsbezug zu verlassen.

Eine negative Bewertung der Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern im Vorschulalter wirkt sich statistisch negativ auf die Chancen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und des Verlassens des Leistungsbezuges bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund aus, nicht aber bei Migrant/innen. Wie bereits oben (S. 16) erwähnt, äußern Migrant/innen diesbezüglich häufiger traditionelle Werthaltungen, verhalten sich aber im Durchschnitt pragmatisch entsprechend der Situation. – Die Äußerung einer relativ starken religiösen Bindung mit Relevanz für das Verhalten in der Arbeit erhöht die Chancen der Arbeitsaufnahme und des Verlassens des Leistungsbezuges bei den eher wenigen Personen ohne Migrationshintergrund, die eine entsprechende Haltung kundtun, verringert diese Chancen dagegen statistisch signifikant bei Hilfebedürftigen mit türkischem Migrationshintergrund sowie bei solchen aus Mittel- und Osteuropa einschließlich GUS, soweit es sich nicht um (Spät-)Aussiedler/innen handelt.

Die durch die Statistiken der BA geprägte Wahrnehmung von SGB II-Leistungsbezieher/innen als überwiegend beruflich nicht qualifiziert muss für einige Gruppen von Migrant/innen deutlich relativiert werden: Die Nichtanerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen oder akademischen Abschlüssen wird von (Spät-)Aussiedler/innen und von sonstigen Personen aus Mittel- und Osteuropa einschl. GUS deutlich häufiger genannt als das Fehlen eines Abschlusses; bei Personen aus der „übrigen Welt“ ist beides etwa gleich häufig. Statistisch erweist sich die Nichtanerkennung eines Abschlusses als für die Erwerbsintegration mindestens ebenso schädlich wie das Fehlen jeglicher Ausbildung.

Die Fachkräfte der Grundsicherungsstellen, mit denen im Rahmen der Trägerfallstudien Expertengespräche durchgeführt wurden, äußern sich differenziert und kenntnisreich über diese verschiedenen Integrationshemmnisse. Hierbei liegt es in der Natur der Sache, dass eindrucksvolle Einzelerfahrungen die

Wahrnehmung stärker prägen als der statistische Durchschnitt. Die Kontrastierung der statistischen Analysen mit den Gesprächsaussagen legt die Vermutung nahe, dass die Verhaltensrelevanz traditioneller Rollenbilder überschätzt wird, weil diese Einstellungen oft vehement geäußert werden. Die eigenständige Bedeutung fehlender Sprachkompetenz wird tendenziell überschätzt, weil die eigene Arbeitssituation durch erschwerte Kommunikation belastet wird. Hinter fehlender Sprachkompetenz dürfte sich zu einem guten Teil ein genereller Bildungsmangel verbergen, zu dessen Verringerung oder Überwindung das SGB II keine ausreichenden Handlungsmöglichkeiten bereitstellt. Beim Umgang mit beruflichen Kompetenzen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund wird die gegenüber Zuwanderern aus anders strukturierten Bildungssystemen tendenziell exkludierende Wirkung des deutschen berufsfachlich strukturieren Arbeitsmarktes von den Grundsicherungsstellen eher verstärkt als dass sie diesen entgegenwirken würden.

1.7 Intensität und Integrationswirkungen von Aktivierung

Beratung und Eingliederungsvereinbarungen

Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund haben mehr Beratungsgespräche bei den Grundsicherungsstellen als Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund, und hierbei sind häufiger mehrere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft⁷ beteiligt. Bezogen auf einen Katalog von Themen, die für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen relevant sind, werden jedoch mit Migrant/innen in den Beratungsgesprächen weniger Themen angesprochen. Es kommt auch seltener zum Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen mit Migrant/innen.⁸

Der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung korreliert schwach positiv mit der Beschäftigungsaufnahme, wobei dieser Zusammenhang nur für die Herkunftsgruppe der Mittel- und Osteuropäer einschl. GUS statistisch signifikant ist. Bezogen auf den Abgang aus dem Leistungsbezug ergeben sich dagegen überwiegend negative Zusammenhänge, die für erwerbsfähige Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund, für solche aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern und für Aussiedler/innen sogar signifikant sind. Hier liegt offenbar ein Problem zumindest teilweise umgekehrter Kausalität vor, d.h. der Verbleib im Leistungsbezug erhöht die Wahrscheinlichkeit des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung.

⁷ Natürlich beschränkt sich dieser Teilvergleich auf Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften.

⁸ Bei den Trägerfallstudien wurde von vielen Gesprächspartner/innen der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung nicht als sinnvoll erachtet, solange migrantenspezifische Themen wie aufenthaltsrechtliche Fragen, Anerkennung von Bildungsabschlüssen oder die Teilnahme an Sprachkursen im Vordergrund stehen und keine unmittelbar arbeitsbezogenen Strategien besprochen werden konnten. Auch ging man davon aus, dass Eingliederungsvereinbarungen unwirksam seien, wenn die sprachliche Verständigung nicht gesichert ist. – Dass nunmehr nach dem neu eingefügten § 3 Abs. 2b SGB II die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs in einer Eingliederungsvereinbarung festzuhalten ist, galt im Untersuchungszeitraum noch nicht.

Vermittlungsangebote

Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund geben häufiger als diejenigen ohne Migrationshintergrund an, ein Stellen- oder Ausbildungsangebot erhalten zu haben; dieses gilt für Männer ebenso wie für Frauen jeweils im Vergleich zu Männern bzw. Frauen ohne Migrationshintergrund. Jedoch erhielten Männer häufiger ein Ausbildungsplatzangebot oder ein Angebot für eine Vollzeitstelle als Frauen, Frauen dementsprechend häufiger ein Teilzeitangebot.

Erwartungsgemäß weist die Aussage, mindestens ein Vermittlungsangebot erhalten zu haben, einen durchgängig positiven Zusammenhang mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf, der jedoch nur bei Personen ohne Migrationshintergrund und bei (Spät-)Aussiedler/innen signifikant ist. Der Zusammenhang von Vermittlungsangeboten zum Verlassen des Leistungsbezugs ist für die meisten Gruppen ebenfalls positiv, jedoch nur für Personen ohne Migrationshintergrund auch signifikant, und für erwerbsfähige Hilfebedürftige aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern überraschender Weise signifikant negativ.⁹

Sanktionen

Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund berichten nicht generell häufiger oder seltener von Sanktionen als Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund, sondern dieses differiert in auffälliger Weise nach der Herkunft: Personen mit türkischer oder südeuropäischer Herkunft werden deutlich häufiger sanktioniert als Deutsche ohne Migrationshintergrund, (Spät-)Aussiedler/innen und Personen aus Mittel- und Osteuropa einschl. GUS dagegen deutlich seltener. Dieses gilt sowohl in deskriptiver Betrachtung als auch nach Kontrolle für sozio-demographische Merkmale; die Unterschiede zwischen den Herkunftsgruppen sind also nicht durch z.B. unterschiedliche Altersstrukturen oder unterschiedliche Verteilung nach Geschlechtern zu erklären.

1.8 Maßnahmeförderung und ihre Wirkungen

Aussagen über die Maßnahmeförderung¹⁰ von Migrant/innen werden auf Grundlage der Geschäftsdaten der BA getroffen und beziehen sich deshalb auf Ausländer/innen, auf Eingebürgerte sowie auf (Spät-)Aussiedler/innen – soweit frühere ausländische Staatsangehörigkeit oder Einreisestatus in den Daten vorhanden sind. Dementsprechend dient die Bezeichnung „Deutsche ohne *erkennbaren* Migrationshintergrund“ in diesem Kapitel (8) als Annäherung an die ansonsten als „Personen ohne Migrationshintergrund“ bezeichnete Gruppe. Untersucht wurde eine Stichprobe aus Neuzugängen in den Leistungsbezug im

⁹ Eine Erklärung für diesen Befund konnte nicht ermittelt werden.

¹⁰ Untersucht wurde in diesem Kontext eine Auswahl der wichtigsten in den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit abgebildeten Maßnahmen: Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante, Trainingsmaßnahmen, Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung sowie die Arbeitsvermittlung durch Dritte. Zur Aktivierung und Arbeitsvermittlung durch die Grundsicherungsstellen selbst vgl. den vorstehenden Abschnitt 1.7, S. 22ff.

Laufe des Jahres 2006. Einbezogen wurden Maßnahmezugänge dieser Personen in den ersten vier Quartalen ihres Leistungsbezugs; die Aussagen beziehen sich folglich auf Maßnahmen, die in 2006 oder 2007 begonnen haben. Als Zielvariablen für die Wirkungsanalysen werden insbesondere die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, der Abgang aus dem Leistungsbezug sowie die Kombination von beidem, also die Aufnahme einer bedarfsdeckenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung untersucht.

Maßnahmezugang und Maßnahmemix

Ausländer nehmen signifikant seltener als Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil; für Eingebürgerte und (Spät-)Aussiedler ist dagegen ein derartiger Unterschied nicht festzustellen. Unabhängig vom Migrationshintergrund werden Männer deutlich stärker gefördert als Frauen. Die Förderung konzentriert sich auf Personen mit mittlerem Schulabschluss, die vor dem Zugang in den SGB II-Leistungsbezug am Arbeitsmarkt partizipiert haben, also mutmaßlich dem Arbeitsmarkt näher stehen.

Bezüglich des Maßnahmemix ist festzustellen, dass die beiden am häufigsten eingesetzten Maßnahmen unabhängig vom Migrationshintergrund Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Jobs“) und Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung sind. Während bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund die Ein-Euro-Jobs leicht gegenüber den Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung überwiegen, dominieren in den drei Gruppen von Personen mit Migrationshintergrund die Trainingsmaßnahmen.

Wirkung der Maßnahmen

Im Hinblick auf das eingesetzte Instrumentarium zeigen die Trainings- und die Weiterbildungsmaßnahmen positive Wirkungen. Hierbei sind die Effekte auf die Aufnahme einer Beschäftigung in der Regel stärker als auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit. Enttäuschend sind hingegen die festgestellten Wirkungen der Ein-Euro-Jobs und der Vermittlung durch Dritte. Während letztere überwiegend erfolglos ist, aber keine negativen Auswirkungen auf die Chancen der Erwerbsintegration nach Beendigung der Maßnahme hat, wirken Ein-Euro-Jobs auch nach Beendigung im begrenzten Beobachtungszeitraum dieser Untersuchung deutlich negativ sowohl auf die Beschäftigungschancen als auch auf den Abgang aus Hilfebedürftigkeit. Dieses Ergebnis gilt unabhängig vom Vorliegen eines Migrationshintergrundes.

Die untersuchten Maßnahmen ähneln sich in ihren Wirkungen auf Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Zum Teil bestehen jedoch Unterschiede in der Stärke der Effekte. Die differenzierte Betrachtung des Beitrags des Migrationshintergrunds zur Effektdifferenz erbrachte jedoch für keine der betrachteten Maßnahmen signifikante Unterschiede. D.h. eine besondere Bevorzugung bzw. Benachteiligung im Erfolg der Maßnahmen am Arbeitsmarkt allein durch das Vorliegen eines Migrationshintergrunds kann statistisch nicht bestätigt werden. Dieses ist ein wichtiges Ergebnis, da es deutlich eine mögli-

che Diskriminierung von Personen mit Migrationshintergrund gegenüber anderen Hilfebedürftigen in der Grundsicherung ausschließt. Die festgestellten Unterschiede sind vielmehr ein Ergebnis der Unterschiede in der Qualifikation und anderer den Arbeitsmarkterfolg beeinflussender Größen, die in der Vermittlung berücksichtigt werden. Personen mit Migrationshintergrund mit gleichen beobachtbaren Arbeitsmarkteigenschaften erfahren einen vergleichbaren Maßnahmenerfolg durch die Förderung mit einem der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wie die Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund.

1.9 Handlungsempfehlungen

In Kapitel 10 werden aus den Untersuchungsbefunden Handlungsempfehlungen an die Grundsicherungsstellen, ihre jeweilige Fachaufsicht, das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und den Gesetzgeber formuliert. Die wichtigsten davon lauten kurzgefasst:

- Diversität unter den Fachkräften der Grundsicherungsstellen erhöhen
- auf Kunden mit sprachlichen Verständigungsproblemen aktiv zugehen
- Sprachstand standardisiert erfassen und Sprachförderung stärker durch die Grundsicherungsstellen steuern
- mehr Unterstützung bei der Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse geben
- nicht zertifizierte Kompetenzen entwickeln und für die Vermittlung nutzen
- Migrationshintergrund zusätzlich zur Staatsangehörigkeit über Geburtsland und ggf. Sprachförderungsbedarf statistisch abbilden und für das Monitoring nutzen
- Rückstand von Ausländern beim Zugang in Maßnahmeförderung überwinden
- bei Erreichen bestimmter Schwellenwerte hinsichtlich der Anteile von Kund/innen mit Migrationshintergrund Integrationsbeauftragte bei den Grundsicherungsstellen bestellen
- fremdsprachiges Material im Internet-Angebot der Bundesagentur für Arbeit erweitern und mit mehrsprachigem und leichter erkennbarem Zugang platzieren
- Auflegen eines mehrjährigen Bundesprogramms „Regionale Beschäftigungs- und Ausbildungspakte für Arbeitsuchende mit Migrationshintergrund“ nach der Steuerungsphilosophie des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen“
- Überwindung von migrationsbedingten Nachteilen in den Zielkatalog der Grundsicherung für Arbeitsuchende in § 1 Abs. 1 SGB II aufnehmen.

2 Einleitung

Zum 1.1.2005 wurde die Arbeitslosenhilfe abgeschafft und mit der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen), soweit sie sich auf erwerbsfähige Personen im Erwerbsalter bezog, zusammengeführt zur „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Diese Integration der materiellen Leistungssysteme galt als Voraussetzung für eine Integration von „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die bis dahin von Arbeitsämtern und kommunalen Sozialämtern getrennt und weitgehend unkoordiniert erbracht worden waren. Von modernisierten und integrierten „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ versprach man sich eine wirksamere Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit. Nicht zuletzt sollte durch häufigeren und intensiveren Kontakt mit den nunmehr als „Kund/innen“ bezeichneten Empfänger/innen von Geld- und Dienstleistungen eine zielgerichtete und verpflichtende Arbeitsbeziehung nach dem Motto des „Förderns und Forderns“ aufgebaut werden.

Der Bericht der Hartz-Kommission (Hartz et al. 2002), der die Agenda für die Reformen der Jahre 2002-2005 vorbereitete, befasste sich ausdrücklich mit verschiedenen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik: mit Jugendlichen, Älteren, Alleinerziehenden, Behinderten – jedoch nicht mit Ausländer/innen oder Migrant/innen. Das Ausmaß, in dem von Zyklus zu Zyklus zunehmende Sockelarbeitslosigkeit in Deutschland zusammenhängt mit unzureichender sozialer, kultureller und Erwerbsintegration von Migrant/innen, kam im arbeitsmarktpolitischen Reformdiskurs nicht vor. Dementsprechend erwähnt das Sozialgesetzbuch II, das gesetzgeberische Resultat dieses Diskurses, wiederum Jugendliche, Ältere, Behinderte als Zielgruppen, und die Grundsicherung soll geschlechtsspezifischen Nachteilen entgegenwirken und die Gleichstellung von Männern und Frauen als durchgängiges Prinzip verfolgen; das Wort „Ausländer“ dagegen kommt nur im Zusammenhang mit Leistungs- bzw. -einschlüssen vor, das Wort „Migrationshintergrund“ erst aufgrund einer zum 1.1.2009 vorgenommenen Erweiterung des Datenkatalogs für die gesetzlich vorgeschriebene Datenübermittlung.

Bei der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde die Öffentlichkeit davon überrascht, dass die registrierte Arbeitslosigkeit zunächst anstieg statt, wie in Aussicht gestellt, zu sinken. Die Ursache war, dass viele Sozialhilfe Beziehende trotz Erwerbsfähigkeit und grundsätzlicher Verpflichtung zum Einsatz ihrer Arbeitskraft (§ 18 Abs. 1 BSHG) nicht arbeitslos gemeldet waren und dass insbesondere bis dahin nicht am Erwerbsleben beteiligte Ehefrauen, die entweder Sozialhilfe bezogen oder von Arbeitslosenhilfe beziehenden Partnern unterhalten wurden, nunmehr in die Arbeitslosenstatistiken aufgenommen wurden. Von diesen sozialrechtlichen Statusveränderungen im Zuge der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende waren Migrant/innen überproportional betroffen, weshalb die Arbeitslosenquote von Ausländer/innen 2005 erstmals auf mehr als das Doppelte der Quote von Deutschen stieg und diese Relation seitdem noch nicht wieder unterschritten hat.

Vor diesem Hintergrund schrieb das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Jahre 2006, nach dem Start der in vier Untersuchungsfelder unterteilten Evaluation der

Experimentierklausel nach § 6c SGB II, ein Forschungsvorhaben über „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“ im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II aus, dessen Abschlussbericht hier vorgelegt wird.

2.1 Fragestellungen

Die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit (BA) geben nur Aufschluss über Ausländer/innen sowie – mit Einschränkungen – über (Spät-)Aussiedler/innen; Eingebürgerte sind darin nicht als Migrant/innen erkennbar, sofern sie nicht bereits vor ihrer Einbürgerung als Kund/innen der BA in Erscheinung getreten sind. Folglich bestand in einem *ersten Fragenkomplex* ein Informationsinteresse des Auftraggebers bezüglich der Frage, welcher Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einen Migrationshintergrund aufweist und welchen Anteil hierbei die einzelnen Herkunftsgruppen einnehmen. Insbesondere vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Mikrozensus 2005 war von Interesse, ob auch im SGB II-Leistungsbezug die Anzahl der Deutschen mit Migrationshintergrund die Anzahl der Ausländer/innen übersteigt. – Bereits an dieser Stelle sei gesagt, dass das nicht der Fall ist.¹¹

Der *zweite Fragenkomplex* bezieht sich auf die soziale Lage von Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund im Vergleich zu solchen ohne Migrationshintergrund sowie im zeitlichen Verlauf seit Einführung des SGB II. Zur sozialen Lage konnte eine relevante Zahl von Vergleichsindikatoren gefunden werden. Bereits an dieser Stelle sei jedoch gesagt, dass die Veränderungen im relativ kurzen Beobachtungszeitraum seit 2005 so gering sind, dass es nicht sinnvoll ist, diesem Aspekt im vorliegenden Bericht eine breite Darstellung einzuräumen.

Der *dritte Fragenkomplex* richtet sich darauf, ob Personen mit Migrationshintergrund in anderer Weise von der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende betroffen waren und sind als solche ohne Migrationshintergrund. Hier geht es um die Umstellung des Leistungssystems durch das „Vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, um Leistungsverläufe nach dem Erschöpfen von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld, sowie um Veränderungen in der sozialen Sicherung von arbeitslosen bzw. bedürftigen Personen.

Der *vierte Fragenkomplex* bezieht sich auf den grundlegenden Anspruch der Hartz-Reformen, Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zu verbessern und zu modernisieren. Inwieweit ist eine Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in dem Sinne festzustellen, dass die Grundsicherungsstellen¹² kompetent und informiert auf die Situation von ALG II Beziehenden mit Migrationshintergrund eingehen und sie in einer Weise aktivieren, die den Besonderheiten der jeweiligen Herkunftsgruppe wie auch den je individuellen Migrationsschicksalen gerecht wird?¹³

¹¹ Ein direkter Vergleich mit dem Mikrozensus ist nicht möglich, da dieser eine weitere Definition von Migrationshintergrund verwendet, die zudem auf anderen Merkmalen aufbaut – vgl. S. 32, insbes. auch Fußnote 21.

¹² Zum Begriff „Grundsicherungsstelle“ vgl. Fußnote 5 auf S. 16.

¹³ Dieser Fragenkomplex wird teils aufgrund der Kundenbefragung (siehe nächster Abschnitt), teils aufgrund von Fallstudien von 16 Grundsicherungsstellen beantwortet. Die Ergebnisse der Fallstudien

Der *fünfte Fragenkomplex* betrifft die Potenziale und Hemmnisse, die erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund mitbringen: Was kennzeichnet diese bedeutende Gruppe von SGB II-Leistungsbeziehenden, welche Unterschiede gibt es zwischen den einzelnen Herkunftsgruppen, und wirken sich mutmaßliche Hemmnisse der Erwerbsintegration tatsächlich in der erwarteten Weise auf die Erwerbsintegration aus?

Der *sechste Fragenkomplex* betrifft die Aktivierung und Maßnahmeförderung. Werden Kund/innen mit Migrationshintergrund in gleicher Weise aktiviert und gefördert wie Deutsche ohne Migrationshintergrund, und hat die gleiche Aktivierung und Förderung bei ihnen die gleiche Wirkung? Oder stellt der Migrationshintergrund als solcher eine Erklärung für geringeren Erfolg von Integrationsbemühungen und damit für die höhere Betroffenheit der Migrant/innen von Arbeitslosigkeit dar?

Der *siebte Fragenkomplex* schließlich bezieht sich auf die geschlechtsspezifische Betroffenheit von den in den anderen Fragenkomplexen benannten Problemen und Wirkungen. Dieser Aspekt wird im Sinne des Gender Mainstreaming durchgehend behandelt, aber im Bericht in einem eigenständigen Kapitel zusammenfassend betrachtet.

2.2 Datengrundlagen und ihr Zusammenhang

Das Forschungsvorhaben beruht auf einer Vielzahl von Datengrundlagen unterschiedlicher Art. Von besonderer Bedeutung für die empirische Anlage des Projekts ist die Tatsache, dass die Forschungen zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II parallel (mit gewissem zeitlichem Vorlauf) zum vorliegenden Projekt stattfanden und dass Teile des Konsortiums am Untersuchungsfeld 3 dieser Forschungen beteiligt waren. Dieses ermöglichte es, die zweite Welle der im Rahmen der 6c-Evaluation durchgeführten Kundenbefragung inhaltlich um migrant/innenspezifische Fragestellungen zu erweitern und die Stichprobe zu ergänzen, um die Herkunftsgruppe der ehemaligen süd-europäischen Anwerbeländer mit höheren Fallzahlen repräsentieren zu können.

Im Einzelnen baut das Projekt auf den folgenden Informations- und Datengrundlagen auf:

- Zu Beginn des Projektes wurde eine Literaturanalyse durchgeführt und später aktualisiert.¹⁴ Sie diente u.a. als Heuristik für die Erweiterung des Fragenkatalogs der Kundenbefragung.
- Im gleichen Sinne wurden 25 zu Beginn des Projektes durchgeführte Fallstudien von Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund genutzt.¹⁵
- Geschäftsdaten der BA fanden in verschiedenen Zusammenhängen Verwendung. Zum einen war eine Analyse der Übergänge nach Erschöpfen des ALG-Anspruchs nur aufgrund einer Sonderauswertung von BA-Geschäftsdaten möglich. Zum anderen beruhen die gesamten Analysen zur Maßnahmeförderung und ihrer Wirksamkeit

werden im vorliegenden Hauptband nur sehr knapp in Kapitel 5 behandelt; ausführlich sind sie dargestellt im Anhang A, der ursprünglich als Jahresbericht 2008 entstand.

¹⁴ Die Literaturanalyse ist in Anhang D.2 dokumentiert.

¹⁵ Die Fallstudien von Bedarfsgemeinschaften sind in Anhang D.3 dokumentiert.

bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund auf BA-Geschäftsdaten. Und schließlich erfolgte die Stichprobenziehung und Adressermittlung für die Erzeugung der verwendeten Befragungsdatensätze (s.u.) auf Geschäftsdaten der BA.

- Die IAB-Querschnittsbefragung „Lebenssituation und soziale Sicherung“ Teil I (QS I – vgl. Bruckmeier, Schnitzlein 2007; Meßmann et al. 2008) wurde vor allem zur Analyse der Übergänge aus den Vorläufersystemen in die Grundsicherung verwendet. Sie ist aber auch unverzichtbar zur Darstellung einiger Sachverhalte bezüglich des Lebensstandards von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die in den übrigen Datensätzen nicht enthalten sind.¹⁶
- Das IAB-Haushaltspanel PASS (vgl. Trappmann et al. 2007) mit seinen bisher vorliegenden zwei Erhebungswellen wurde dazu verwendet, die Population der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund zu identifizieren, ihre sozio-demographische Zusammensetzung und ihre Haushaltsstrukturen zu beschreiben sowie weitere Informationen zu ihrer sozialen Lage zu gewinnen.¹⁷ Im Übrigen wurde dieser Datensatz benötigt, um die Kundenbefragung aus der Experimentierklausel-Evaluation auf das Bundesgebiet hochzurechnen.
- Die § 6c-Kundenbefragung¹⁸, erweitert um ein Modul mit Fragen, die nur an Personen mit Migrationshintergrund gestellt wurden, bildete die zentrale Datenquelle zur Aktivierung dieser Personen sowie zu ihren Erfahrungen mit den Grundsicherungsstellen. Aufgrund des Designs der Forschungen zur Experimentierklausel (vgl. Bundesregierung 2008) war die Kundenbefragung jedoch nur in den 154 regionalen Einheiten durchgeführt worden, die im Ergebnis eines Regionen-Matching (Arntz et al. 2006) für die Evaluation ausgewählt wurden. Da diese Regionen nicht für das Bundesgebiet repräsentativ sind, bedurfte es einer Hochrechnung dieser Daten auf das Bundesgebiet, um sie für deskriptive Analysen im Rahmen des vorliegenden Projektes nutzbar zu machen.¹⁹ Der Gewichtungssmaßstab für diese Hochrechnung wurde aus Daten der BA-Statistik und dem PASS (s.o.) gewonnen.
- Ebenfalls im Rahmen der § 6c-Forschung (Untersuchungsfeld 1) wurde vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen (IAW) eine regelmäßige Trägerbefragung in drei Wellen durchgeführt, deren letzte für die Zwecke des vorliegenden Projektes um einige Fragen zum Umgang der Grundsicherungsstellen mit Migrant/innen erweitert wurde. Die so gewonnenen Daten fanden Eingang in die Ergebnisse, die wir im vorliegenden Bericht in Kapitel 3 vorstellen, und lieferten darüber hinaus Kriterien für die Auswahl von Grundsicherungsstellen, in denen Fallstudien durchgeführt wurden.

¹⁶ Eine ausführliche Kennzeichnung des Datensatzes findet sich im Anhang D.1.

¹⁷ Methodische Hinweise zum PASS und seiner Verwendung im vorliegenden Projekt befinden sich in Abschnitt B.1.1 im Anhang B.

¹⁸ Zur Kundenbefragung vgl. im Einzelnen Kapitel B.2 im Anhang B sowie Oertel et al. 2009.

¹⁹ Das Hochrechnungsverfahren ist dokumentiert in Abschnitt B.2.7 in Anhang B.

- In 16 Grundsicherungsstellen (14 Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II und zwei zugelassene kommunale Träger nach § 6a SGB II) wurden Fallstudien in Form von Expertengesprächen mit Leitungs- und Fachkräften durchgeführt. Diese 16 Grundsicherungsstellen wurden bewusst nicht repräsentativ ausgewählt, sondern u.a. nach den Kriterien, dass sie mindestens einen mittleren Ausländer/innenanteil unter den von ihnen betreuten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aufwiesen und in der Trägerbefragung (s.o.) eine gewisse Sensibilität für das Thema hatten erkennen lassen.²⁰

Das Forschungsvorhaben und der vorliegende Abschlussbericht stehen vor der Herausforderung, acht unterschiedliche Datenquellen zu integrieren. Dieses ist in leser/innenfreundlicher Form nur dadurch möglich, dass Darlegungen zur Methodik sowie differenzierte Ergebnistabellen in Anhänge ausgelagert werden. Auch wird weitgehend darauf verzichtet, Ergebnisse aus unterschiedlichen Datensätzen, soweit diese vergleichbare Sachverhalte abbilden, kritisch-vergleichend zu diskutieren. Befunde und Ergebnisse werden jeweils unter Bezug auf die für den jeweiligen Gegenstand aussagefähigste Datenquelle dargestellt. Die gewählte Gliederung verbindet sachlogische Folgerichtigkeit mit dem Bestreben, auf derselben Datenquelle beruhende Sachverhalte möglichst im Zusammenhang darzustellen, um den Lesefluss möglichst wenig durch Hinweise auf einen Quellenwechsel zu unterbrechen.

2.3 Definition von Migrationshintergrund und Herkunftsgruppen

Als Personen mit Migrationshintergrund gelten im Rahmen des vorliegenden Berichtes:

- (1) Personen *ohne* deutsche Staatsangehörigkeit;
- (2) Personen *mit* deutscher Staatsangehörigkeit, die *nicht in Deutschland geboren wurden und die mindestens ein Elternteil haben, das ebenfalls nicht in Deutschland geboren wurde*;
- (3) *in Deutschland geborene* Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die mindestens ein Elternteil haben, das nicht in Deutschland geboren wurde *und bei denen eine andere Sprache als Deutsch erste (oder „überwiegende“) Familiensprache ist*.

Definitionsbestandteil (2) entscheidet sich dafür, Personen, deren beide Elternteile in Deutschland geboren sind, grundsätzlich nicht als Migrant/innen zu betrachten, auch wenn sie während eines Auslandsaufenthaltes der Eltern oder der Mutter im Ausland geboren und möglicher Weise zeitweilig dort aufgewachsen sein sollten. Definitionsbestandteil (3) impliziert, dass in Deutschland Geborene mit deutscher Staatsangehörigkeit nur dann als Migrant/innen der zweiten Generation betrachtet werden, wenn mindestens ein Elternteil im Ausland geboren wurde und zu Hause nicht überwiegend Deutsch gesprochen wird. Dieses schließt z.B. Kinder eines deutschen Elternteils mit ausländischem Partner von der Definition aus, wenn der deutsche Elternteil offenbar den häuslichen Sprachgebrauch dominiert.

²⁰ Vgl. ausführlich Anhang A, S. 20ff.

Diese Definition von Migrationshintergrund ist bewusst enger gezogen als in Untersuchungen, die z.B. den Zweck verfolgen, die Vielfalt der ethnischen Wurzeln der ansässigen Bevölkerung bewusst zu machen. Dadurch und durch die Beschränkung auf Bezieher/innen von ALG II, also auf Personen im Erwerbsalter, übersteigt in der hier betrachteten Population und nach der hier verwendeten Definition die Anzahl der Ausländer/innen die Anzahl der Deutschen mit Migrationshintergrund, während das Verhältnis bei der Auswertung des Mikrozensus durch das Statistische Bundesamt (2006) umgekehrt ist.²¹ In der vorliegenden Untersuchung geht es um die Identifizierung von Migrationshintergründen, die Relevanz für die Erwerbsintegration haben können, die also Auswirkungen auf die Rechtsstellung sowie auf die Chancen und das Verhalten am Arbeitsmarkt haben können. Dabei mussten Kompromisse mit der Verfügbarkeit von Merkmalen in den zu verwendenden Datensätzen geschlossen sowie Überkomplexität der Definition vermieden werden. Natürlich lassen sich Fallkonstellationen von individuellen Migrationsgeschichten konstruieren und im Einzelfall auch empirisch finden, die nach der vorliegenden Definition zu einer „falschen“, d.h. nicht den Intentionen der Untersuchung entsprechenden Einordnung führen. Eine „ideale“ und universell verwendbare Definition von Migrationshintergrund gibt es nicht.

Ein besonderes Verdienst der vorliegenden Untersuchung sehen die Autor/innen darin, dass die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund nicht als homogene Gruppe behandelt, sondern nach Herkunftsgruppen unterschieden werden. Unter Antizipation der in verschiedenen Datensätzen verfügbaren Fallzahlen, die eine allzu kleinteilige Differenzierung von vornherein ausschlossen, wurde im Idealfall die Unterscheidung folgender teils geographisch, teils durch Rechtsstatus definierter Herkunftsgruppen angestrebt:

- (1) Türkei
- (2) hauptsächliche ehemalige südeuropäische Anwerbeländer (Portugal, Spanien, Italien, Griechenland, Jugoslawien und seine Nachfolgestaaten)
- (3) (Spät-)Aussiedler/innen, definiert durch deutsche Staatsangehörigkeit aufgrund der ihnen nach den jeweils gültigen Rechtsvorschriften zuerkannten Volkszugehörigkeit
- (4) Mittel- und Osteuropa einschl. GUS, sofern nicht (Spät-)Aussiedler/innen
- (5) „übrige Welt“ als Restkategorie aller vorstehend nicht erfassten Regionen.

²¹ Zur hohen Zahl von Deutschen mit Migrationshintergrund tragen im Mikrozensus in Deutschland geborene Kinder von Migrant/innen bei, die noch nicht das erwerbsfähige Alter erreicht haben und folglich nicht als Bezieher/innen von ALG II in Betracht kommen. Außerdem schreibt das Statistische Bundesamt auch solchen Personen einen Migrationshintergrund zu, bei denen lediglich ein Elternteil Ausländer, Eingebürgerter oder Spätaussiedler ist (vgl. Statistisches Bundesamt 2006, S. 74). Nach der in der vorliegenden Untersuchung verwendeten Definition dagegen müsste dieser Elternteil im Ausland geboren sein, und zusätzlich müsste eine andere Sprache als Deutsch die „erste“ oder „überwiegende“ Familiensprache sein. Der Mikrozensus verfolgt einen anderen Zweck als die vorliegende Untersuchung, und er verfügt auch nicht über die Merkmale „Geburtsland“ und „Familiensprache“, dagegen über Angaben zu früheren Staatsangehörigkeiten. – Andererseits wird im Mikrozensus der Kreis der Deutschen mit Migrationshintergrund durch Untererfassung der (Spät-)Aussiedler/innen auch wieder enger gezogen – vgl. Fußnote 71, S. 59. Insofern ist eben eine direkte Vergleichbarkeit zur vorliegenden Untersuchung nicht gegeben.

Kategorie (4) schließt Länder ein, die im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union beigetreten sind; Kategorie (2) enthält sowohl Länder, die seit langem zur EU gehören als auch solche, die kürzlich beigetreten sind oder Kandidatenstatus haben; weitere EU-Länder finden sich in Kategorie (5).

Die Zuordnung zu regionalen Herkunftsgruppen erfolgte soweit möglich nach der folgenden Rangfolge:

- (1) (Spät-)Aussiedler/innen unmittelbar aufgrund der (Selbst- oder administrativen) Zuordnung zu dieser Gruppe²²
- (2) ausländisches Geburtsland der / des Befragten²³
- (3) ausländische Staatsangehörigkeit
- (4) Geburts-/Zuzugsland der im Ausland geborenen Eltern
- (5) andere Fragebogensprache als Deutsch (Türkisch, Russisch).²⁴

Dieses im Idealfall verfolgte Analyseraster lässt sich nicht in allen Untersuchungsteilen durchhalten. In manchen Datensätzen sind (Spät-)Aussiedler/innen nicht identifizierbar; sie sind dann in der Gruppe „Mittel- und Osteuropa einschl. GUS“ enthalten. Für die Analyse von Maßnahmezugängen und -wirkungen (Kapitel 8) müssen die Daten in zeitlicher Hinsicht so tief stratifiziert werden, dass eine Unterscheidung regionaler Herkunftsgruppen zu Fallzahlenproblemen führen würde; hier erfolgt eine grobe Unterteilung nach dem Status „Ausländer“, „(Spät-)Aussiedler/innen“, „Eingebürgerte“ und der Restkategorie „Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund“.

2.4 Zum Aufbau dieses Berichts

In Kapitel 3 wird die Personengruppe beschrieben, die im Zentrum dieses Forschungsberichtes steht: Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund. Dabei geht es zunächst um den Anteil der Migrant/innen an der Gesamtheit der ALG II Beziehenden, ihre Zusammensetzung nach regionalen Herkunftsgruppen und die relative Mächtigkeit der einzelnen Komponenten der von uns verwendeten Definition von „Migrationshintergrund“. Ein Exkurs über Leistungsausschlüsse aufgrund spezifischer Kombinationen von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus erlaubt eine Reflexion darüber, welche Gruppen von Ausländer/innen nicht im Rechtskreis des SGB II erscheinen, auch wenn sie nach ihrer materiellen Lage hilfebedürftig sein sollten. Anschließend beschreiben wir die sozio-demographische Zusammensetzung dieser Gruppe von Migrant/innen, die Haushaltsstrukturen in denen sie leben, die materielle und soziale Situation dieser Haushalte, die gesundheitliche Situation und Arbeitsfähigkeit von

²² Bei den auf Geschäftsdaten der BA beruhenden Analysen ist diese Information nur dann vorhanden, wenn die betreffende Person innerhalb von fünf Jahren nach ihrer Einreise als (Spät-)Aussiedler/in als Kund/in der BA in Erscheinung getreten ist.

²³ Bei den auf Geschäftsdaten der BA beruhenden Analysen, die in Kapitel 8 vorgestellt werden, tritt mangels Information über das Geburtsland an dessen Stelle die Information über eine frühere Staatsangehörigkeit. Diese Information ist nur dann vorhanden, wenn die betreffende Person schon einmal BA-Kunde war, bevor sie die deutsche Staatsangehörigkeit erwarb.

²⁴ Bei den auf BA-Geschäftsdaten beruhenden ist das Merkmal „Fragebogensprache“ nicht anwendbar.

erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund, die Rollen- und Ressourcenverteilung in ihren Haushalten, einige Sozialisationsbedingungen von Kindern in diesen Haushalten sowie schließlich Indikatoren zur gesellschaftlichen Integration. Soweit bei dem relativ kurzen Beobachtungszeitraum zwischen Januar 2005 und Jahreswechsel 2007/2008, den die verschiedenen benutzten Datenquellen abdecken, überhaupt sinnvoll, werden Veränderungen in der Zusammensetzung der Population im Zeitablauf dargestellt. – Dieses Kapitel beruht – außer auf amtlichen Statistiken – überwiegend auf Auswertungen des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS), die punktuell durch Auswertungen der IAB-Querschnittsbefragung Teil I (QS I) sowie der Kundenbefragung aus dem Untersuchungsfeld 3 der Experimentierklausel-Evaluation (KUB) ergänzt werden.

Kapitel 4 befasst sich mit drei institutionellen Übergängen, von denen erwerbsfähige Hilfebedürftige betroffen (gewesen) sein können: (1) der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Jahreswechsel 2004/2005, (2) dem individuellen Übergang aus dem Bezug von Arbeitslosengeld in den Bezug von ALG II (oder in eine Situation ohne Leistungsanspruch), (3) dem prospektiven Übergang aus dem Bezug von ALG II in eine Altersrente. Hierbei geht es jeweils um die Frage, ob Migrant/innen bzw. Ausländer von diesen Übergängen in anderer Weise betroffen waren oder sind als Deutsche ohne Migrationshintergrund. Das Kapitel beruht auf Auswertungen der QS I, auf Sonderauswertungen der Statistik der BA und auf Statistiken der Deutschen Rentenversicherung.

Nachdem die Gruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund insoweit in ihrer Zusammensetzung und Entwicklung beschrieben ist, stellt Kapitel 5 dar, wie Grundsicherungsstellen (Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II und zugelassene kommunale Träger nach § 6a SGB II)²⁵ auf den Umgang mit der Zielgruppe der Migrant/innen vorbereitet sind und welche Orientierungen und Verfahrensweisen sie im Hinblick auf diese Gruppe entwickelt haben. Dieses Kapitel beruht auf einer Sonderauswertung der 3. Welle der Trägerbefragung aus dem Untersuchungsfeld 1 der Experimentierklausel-Evaluation, auf 16 Fallstudien von Grundsicherungsstellen sowie auf Auswertungen der KUB zu entsprechenden Fragestellungen zur Einschätzung der Grundsicherungsstellen durch Kund/innen mit Migrationshintergrund.

Kapitel 6 fragt danach, welche Potenziale erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund im Hinblick auf ihre Erwerbsintegration aufweisen, welche Hemmnisse zu beobachten sind und wie relevant diese Faktoren für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und das Verlassen des Hilfebezugs sind. Dieses Kapitel beruht auf deskriptiven Auswertungen und multivariaten Analysen der KUB, die kontrastiert werden mit Aussagen der Integrationsfachkräfte aus den 16 Grundsicherungsstellen, die im Rahmen der Fallstudien untersucht wurden.

Die Aktivierung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund durch die Grundsicherungsstellen – im Vergleich zur Aktivierung von Hilfebedürftigen ohne

²⁵ Agenturen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wurden im Rahmen dieses Projektes nicht untersucht.

Migrationshintergrund – steht im Zentrum des Kapitels 7, das ausschließlich auf Auswertungen der Kundenbefragung beruht. Dabei geht es einerseits um etwaige Unterschiede in der Aktivierung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund sowie zwischen den einzelnen Herkunftsgruppen von Migrant/innen, andererseits darum, ob die Zusammenhänge zwischen Aktivierungsindikatoren und arbeitsmarktpolitischen Zielvariablen je nach Herkunft differieren.

Anschließend wird in Kapitel 8 auf der Grundlage von Geschäftsdaten der BA die Förderung durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung untersucht, wobei es zum einen um die Frage geht, ob Migrant/innen im gleichen Maße gefördert werden wie Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund²⁶, zum anderen, ob eine Förderung, wenn sie stattfindet, bei Migrant/innen hinsichtlich der Zielvariablen die gleiche Wirkung hat wie bei Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund.

Kapitel 9 schließlich fasst Befunde aus den anderen Kapiteln in der *Gender*-Perspektive zusammen. Handlungsempfehlungen für das BMAS und die BA werden in Kapitel 10 vorgelegt.

2.5 Überblick über die Anhänge

Um den vorliegenden Hauptband des Forschungsberichts „schlank“ und lesbar zu halten, wurden zahlreiche Details in Anhänge ausgelagert, auf die im Hauptband verwiesen wird:

- *Anhang A* dokumentiert ausführlich Vorgehensweise und Ergebnisse der in 16 Grundsicherungsstellen durchgeführten Fallstudien. Dieser ursprünglich als Jahresbericht 2008 erstellte und zum Zweck der Veröffentlichung noch einmal erweiterte Bericht *sollte als eigenständiger zweiter Teil des vorliegenden Abschlussberichts gelesen werden*.
- Methodische Erläuterungen zum Umgang mit den verschiedenen Datenquellen finden sich im *Anhang B*.
- Zusätzliche Ergebnistabellen deskriptiver und multivariater Datenauswertungen bilden den *Anhang C*. Hier handelt es sich insbesondere um weitere Ausdifferenzierungen, um multivariate Analysen, die keine signifikanten Zusammenhänge erbrachten, sowie um Modellvarianten, mit denen die Robustheit von Probit-Schätzungen überprüft wurde.
- *Anhang D* schließlich dokumentiert – in teilweise aktualisierter Form – Arbeitsergebnisse aus Zwischenstadien des Forschungsprozesses, auf die der vorliegende Bericht aufbaut und die er teilweise in stark gekürzter Form aufnimmt. Hier finden sich die ausführliche Fassung der Analysen mit der IAB-Querschnittsbefragung, eine konsolidierte Fassung der Literaturanalyse, die Fallstudien von Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund sowie eine aktualisierte Fassung der systematischen Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen.

²⁶ Die eingeschränkte Identifizierbarkeit von Migrant/innen in den BA-Geschäftsdaten zwingt in diesem Kapitel zu einer zurückhaltenderen Formulierung bei der Kennzeichnung der „Nicht-Migrant/innen“.

2.6 Danksagungen

Das ZfT dankt Herrn Felix Mössing, der im Frühjahr 2007 bei der Recherche und der Auswertung der Literaturanalyse wesentliche Unterstützung geleistet hat.

Das ZfT dankt den Personen in Institutionen, die im Rahmen der Fallstudien von Bedarfsgemeinschaften die Kontakte zu den Zielpersonen ermöglichten, insbesondere aber den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern, die sich den Fragen gestellt und teilweise sehr offen über für sie unangenehme oder schmerzliche Lebenserfahrungen berichteten.

Das Team Dr. Kaltenborn bedankt sich beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) für die Bereitstellung der faktisch anonymisierten Querschnittsbefragung „Lebenssituation und Soziale Sicherung“ und der 1. und 2. Welle des faktisch anonymisierten IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“, die über das Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Rahmen eines Sonderverfahrens bezogen wurden. Für die vertrauensvolle und kooperative Zusammenarbeit bedankt sich das Team Dr. Kaltenborn bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IAB ganz herzlich. Der Dank gilt außerdem der BA-Statistik für mehrere Sonderauswertungen und zahlreiche Hinweise zur Statistik nach dem SGB II.

Das Team Dr. Kaltenborn bedankt sich ganz besonders bei Jan-Christoph Janssen, Annegret Kolerus, Sarah Katharina Lillemeier, Felix Mössing, Claudia Schwarzgig und Nadiya Titova für die tatkräftige Unterstützung bei der Auswertung der IAB-Querschnittsbefragung Teil I (QS I), des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) bzw. von Sonderauswertungen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit sowie der Aufbereitung der Ergebnisse.

Der besondere Dank des ZEW gilt Martina Oertel und Steffen Kaimer vom IAB in Nürnberg für die Unterstützung in der Konzeption der Datenbasis und die Durchführung der Datenziehung. Dr. Rüdiger Wapler und Dr. Carola Burkert aus den IAB-Regionalbüros Baden-Württemberg bzw. Hessen dankt das ZEW für wertvolle Kommentare zur Identifikation der (Spät-)Aussiedler in den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit. Nicht unerwähnt bleiben soll außerdem Moritz Hennig, der bei der Erstellung des Manuskripts mitgewirkt hat.

Der besondere Dank des IAQ gilt den über 100 hier anonym bleibenden Gesprächspartner/innen bei 16 Grundsicherungsstellen, die freimütig und offen Einblicke in ihren oft schwierigen Arbeitsalltag gewährten und dadurch wesentlich zum Verständnis der Interaktionen zwischen SGB II-Trägern und SGB II-Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund beigetragen haben. Das IAQ dankt Stefanie Neuffer für ihre Unterstützung bei der Auswertung der Kundenbefragung und Vera Dittmar für ihre Mitwirkung an den Fallstudien bei Grundsicherungsstellen sowie die Erstellung von Zusammenfassungen aus dem Jahresbericht 2008 zur Wiederaufnahme im vorliegenden Bericht. Das IAQ dankt im Übrigen dem gesamten Konsortium für drei Jahre kollegialer, verlässlicher und engagierter Zusammenarbeit.

Schließlich ist dem BMAS dafür zu danken, dass es nicht nur diese umfangreichen und für die Zukunft der Grundsicherung bedeutsamen Forschungen ausgelöst und finanziert hat, sondern auch im gesamten Prozess stets mit engagierten und verständnisvollen Gesprächspartner/innen zur Verfügung stand.

3 Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund

Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde Anfang 2005 ein einheitliches System der Gewährleistung des sozio-kulturellen Existenzminimums für alle Gruppen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit ihren Angehörigen geschaffen. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende beeinflusst damit unmittelbar die soziale Lage von fast sieben Millionen Menschen in Deutschland; dies sind über zehn Prozent der Bevölkerung im Alter von bis zu 64 Jahren.

Es stellt sich die Frage, inwieweit es gelingt, unterschiedliche Gruppen von Hilfebedürftigen mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende in eine vergleichbare soziale Lage zu bringen. Vorliegend ist dies insbesondere im Hinblick auf Hilfebedürftige mit und ohne Migrationshintergrund sowie im Vergleich unterschiedlicher Herkunftsgruppen von Interesse. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Ausgangslage der Betroffenen ggf. stark unterscheiden kann.

Zunächst werden in Abschnitt 3.1 grundlegende Strukturen der Ausländer/innen und Migrant/innen im SGB II-Leistungsbezug vorgestellt. Dabei wird auch auf die in diesem Kapitel verwendeten Datengrundlagen und ihre spezifischen Grenzen eingegangen. Anschließend wird aufgrund einer sozialrechtlichen Betrachtung reflektiert, welche Gruppen von Ausländer/innen möglicherweise aufgrund von Ausschlussstatbeständen in den verfügbaren Datenquellen nicht als SGB II-Leistungsbeziehende enthalten sind (Abschnitt 3.2). (Spät-)Aussiedler/innen sind zwar niemals wegen ihrer Herkunft vom Leistungsbezug ausgeschlossen, aber sie sind in den meisten Datengrundlagen nicht verlässlich als solche identifizierbar; ihnen wird daher ebenfalls ein gesonderter Abschnitt gewidmet (3.3).

Anschließend werden die soziodemographische Zusammensetzung (Abschnitt 3.4) und die Haushaltsstrukturen (Abschnitt 3.5) skizziert. Die materielle und soziale Situation ist Gegenstand von Abschnitt 3.6. In Abschnitt 3.7 wird auf die Spezifik gesundheitlicher Einschränkungen, in Abschnitt 3.7.3 auf die selbst bekundete Arbeitsfähigkeit in Stunden eingegangen. Von besonderem Interesse im Kontext der Lage von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund sind die drei folgenden Abschnitte, die sich mit der Rollen- und Ressourcenverteilung im Haushalt (Abschnitt 3.8), den Sozialisationsbedingungen von Kindern (Abschnitt 3.9) und der gesellschaftlichen Integration (Abschnitt 3.10) befassen. Eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse enthält schließlich der Abschnitt 3.11.

3.1 Ausländer/innen und Personen mit Migrationshintergrund im SGB II

In Westdeutschland hat seit Anfang 2005 etwa ein Viertel aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen keine deutsche Staatsangehörigkeit, in Ostdeutschland einschließlich Berlin sind es lediglich rund 9 Prozent (vgl. Tabelle 3.1, S. 41 und vgl. Abbildungen C.1.1, C.1.2, C.1.5 und C.1.6 im Anhang C). Dabei war der Anteil in Ostdeutschland außer-

halb Berlins²⁷ mit 3,6 Prozent bis 4,1 Prozent deutlich geringer. In Berlin lag der Ausländeranteil unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wie in Westdeutschland konstant bei einem Viertel. In Westdeutschland dominieren Ausländer/innen türkischer Herkunft (ca. 8 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen), daneben machen jene aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern, aus Mittel- und Osteuropa und den GUS-Staaten²⁸ sowie aus der übrigen Welt jeweils etwa 5 Prozent bzw. 7 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus. In Ostdeutschland sind erwerbsfähige Hilfebedürftige aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern selten (ca. 1 Prozent), die übrigen drei Herkunftsgruppen sind jeweils zu etwa 3 Prozent vertreten. Die Anteile der Ausländer/innen unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sind seit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Januar 2005 recht konstant geblieben.

Im Vergleich zum Ausländeranteil unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist der Anteil der Ausländer/innen unter den nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Sozialgeldempfänger/innen) etwas geringer (vgl. Abbildungen C.1.3, C.1.4, C.1.7 und C.1.8 im Anhang C). Kinder unter 15 Jahre machen die größte Gruppe unter den nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus. Aufgrund der häufiger kinderreichen Haushalte von Migrantinnen und Migranten wäre bei den nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ein höherer Ausländeranteil zu vermuten (vgl. Tabelle C.1.26 im Anhang C). Allerdings besteht seit dem Jahr 2000 die Möglichkeit, die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland zu erwerben (§ 4 Abs. 3 StAG). Diese Möglichkeit wurde 2005 für mehr als die Hälfte der in Deutschland geborenen Kinder ausländischer Eltern genutzt (vgl. Abschnitt D.4.1 im Anhang D).

Der Anteil der Ausländer/innen unter den Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III ist deutlich geringer als im SGB II. Im Juni 2007 bzw. im Juni 2008 waren in Westdeutschland 12 Prozent bzw. 13 Prozent der Arbeitslosengeldbezieher/innen Ausländer/innen; ebenso viele waren es unter den SGB III-Arbeitslosen ohne Leistungsbezug in Westdeutschland. In Ostdeutschland waren zur selben Zeit jeweils 3 Prozent Arbeitslosengeld-Empfänger/innen sowie der SGB III-Arbeitslosen ohne Leistungsbezug Ausländer/innen.

Auch für Deutsche kann ein Migrationshintergrund arbeitsmarkt- und / oder sozialpolitisch relevant sein. Dabei gibt es bislang keine allgemein anerkannte Definition von Migrationshintergrund. Daher wird in diesem Bericht - soweit die Daten es zulassen - bei folgenden Personen von einem Migrationshintergrund ausgegangen:

- Personen *ohne* deutsche Staatsangehörigkeit;
- Personen, die selbst *und* bei denen mindestens ein Elternteil im Ausland geboren sind;
- Personen, die mindestens ein Elternteil haben, das im Ausland geboren wurde *und* bei denen eine andere Sprache als Deutsch erste (oder „überwiegende“) Familiensprache ist.

²⁷ Ausländeranteile in Ostdeutschland ohne Berlin bzw. in Berlin erst ab August 2005 verfügbar.

²⁸ Ohne (Spät-) Aussiedler/innen, da diese in der Regel die deutsche Staatsbürgerschaft haben.

Tabelle 3.1: Erwerbsfähige Hilfebedürftige ohne deutsche Staatsangehörigkeit nach Nationalitäten in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Monat	Anteil an allen Hilfebedürftigen					
	Türkei	Südeuropa	MOE / GUS	übrige Welt	ohne dt. Staatsang. insg.	
	Gesamtdeutschland					
	Vollständige Kreise Anfang 2005 ^a					alle Kr. ^b
Jan. 2005	6,0%	3,6%	4,4%	4,6%	18,6%	k.A.
Aug. 2005	5,9%	3,6%	4,3%	4,6%	18,4%	18,4%
Jan. 2006	6,1%	3,7%	4,3%	4,7%	18,7%	18,6%
Juli 2006	6,0%	3,7%	4,2%	4,8%	18,7%	18,5%
Jan. 2007	6,2%	3,8%	4,3%	4,9%	19,2%	18,4%
	Vollständige Kreise Anfang 2007 ^c					alle Kr. ^b
Jan. 2007	6,5%	3,9%	4,1%	4,7%	19,2%	18,4%
Juli 2007	6,4%	3,9%	4,1%	4,8%	19,2%	18,4%
Jan. 2008	6,6%	3,9%	4,1%	5,0%	19,7%	18,9%
Juli 2008	6,5%	3,8%	4,1%	5,2%	19,7%	18,9%
Dez. 2008	6,7%	3,9%	4,1%	5,4%	20,1%	19,2%
	Westdeutschland					
	Vollständige Kreise Anfang 2005 ^a					alle Kr. ^b
Jan. 2005	8,2%	5,5%	5,6%	6,2%	25,6%	k.A.
Aug. 2005	8,1%	5,4%	5,5%	6,2%	25,3%	24,4%
Jan. 2006	8,3%	5,5%	5,5%	6,3%	25,6%	24,3%
Juli 2006	8,3%	5,4%	5,4%	6,4%	25,5%	24,2%
Jan. 2007	8,5%	5,5%	5,4%	6,6%	26,0%	23,9%
	Vollständige Kreise Anfang 2007 ^c					alle Kr. ^b
Jan. 2007	8,4%	5,4%	4,8%	5,9%	24,6%	23,9%
Juli 2007	8,4%	5,3%	4,9%	6,1%	24,6%	23,8%
Jan. 2008	8,5%	5,4%	4,8%	6,3%	25,0%	24,3%
Juli 2008	8,4%	5,2%	4,8%	6,5%	24,9%	24,2%
Dez. 2008	8,5%	5,2%	4,8%	6,6%	25,2%	24,4%
	Ostdeutschland					
	Vollständige Kreise Anfang 2005 ^a					alle Kr. ^b
Jan. 2005	3,0%	1,3%	2,8%	2,4%	9,5%	k.A
Aug. 2005	3,0%	1,3%	2,8%	2,5%	9,5%	8,2%
Jan. 2006	3,1%	1,3%	2,8%	2,5%	9,8%	8,4%
Juli 2006	3,1%	1,4%	2,7%	2,6%	9,8%	8,4%
Jan. 2007	3,2%	1,4%	2,8%	2,7%	10,2%	8,6%

(Fortsetzung nächste Seite)

Monat	Anteil an allen Hilfebedürftigen					
	Türkei	Südeuropa	MOE / GUS	übrige Welt	ohne dt. Staatsang. insg.	
	(Ostdeutschland fortgesetzt) Vollständige Kreise Anfang 2007 ^c					alle Kr. ^b
Jan. 2007	2,9%	1,3%	2,7%	2,6%	9,5%	8,6%
Juli 2007	3,0%	1,3%	2,7%	2,7%	9,7%	8,7%
Jan. 2008	3,1%	1,4%	2,8%	2,8%	10,1%	9,1%
Juli 2008	3,1%	1,3%	2,9%	2,9%	10,3%	9,2%
Dez. 2008	3,3%	1,4%	2,9%	3,1%	10,6%	9,6%

^a Angaben nur für das (ostdeutsche bzw. westdeutsche) Teilgebiet der seinerzeit 255 Kreise und kreisfreien Städte (ohne Gebiete zugelassener kommunaler Träger), für die seit Anfang 2005 vollständige Daten vorliegen.

^b Angaben für alle Kreise in Gesamt-, West- bzw. Ostdeutschland von der Bundesagentur für Arbeit geschätzt, soweit keine vollständigen Daten vorliegen (bis Ende 2006 Ausländer/innen für das Gebiet aller zugelassenen kommunalen Träger geschätzt, dadurch Strukturbruch zum Jahreswechsel 2006/2007); nur Ausländer/innen.

^c Angaben nur für das (ostdeutsche bzw. westdeutsche) Teilgebiet der seinerzeit 370 Kreise und kreisfreien Städte (ohne Gebiete zugelassener kommunaler Träger), für die seit Anfang 2007 vollständige Daten vorliegen; in Gesamt- und Ostdeutschland Strukturbruch hinsichtlich des Gebiets im Januar 2008, weil seit-her Gebietsteile des zugelassenen kommunalen Trägers des früheren Landkreises Anhalt-Zerbst zur ARGE Jerichower Land (Gemeinden Hobeck, Stadt Loburg, Lübs, Prödel, Rosian und Schweinitz) bzw. zur ARGE Wittenberg (Verwaltungsgemeinschaften Coswig in Anhalt und Wörlitzer Winkel) gehören.

Anmerkung: Südeuropa: Griechenland, Italien, Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens und Ausprägung „ehemaliges Jugoslawien“, Portugal und Spanien; MOE: Mittel- und Osteuropa inklusive Albanien (anders als in den nachfolgend verwendeten Befragungsdaten), baltische Staaten (Estland, Lettland, Litauen), Bulgarien, Polen, Rumänien, Ungarn, Nachfolgerstaaten der Tschechoslowakei (Tschechien, Slowakei, Ausprägung „ehemalige Tschechoslowakei“); GUS: GUS-Staaten und Ausprägung „ehemalige Sowjetunion“; Ostdeutschland einschließlich Berlin.

Quelle: Veröffentlichungen und Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit sind lediglich Angaben über Ausländer/innen, jedoch nicht über Deutsche mit Migrationshintergrund ersichtlich. Hierfür muss auf Befragungsdaten zurückgegriffen werden. Tabelle 3.2 (S. 44) zeigt vergleichend für verschiedene Befragungsdaten die Struktur der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Hinblick auf Staatsangehörigkeit und Migrationshintergrund. Dabei weichen Anteile und Strukturen teilweise voneinander und im Hinblick auf jene ohne deutsche Staatsangehörigkeit auch von der Statistik der Bundesagentur für Arbeit ab.²⁹ Da sich die Erhebungszeitpunkte, Stichproben und Erhebungskonzepte unterscheiden und andererseits auch die Daten der BA für die entsprechenden Zeiträume nicht vollständig sind (und nur Staatsangehörigkeit erfassen), wäre es nicht sachgerecht, einen dieser Datensätze zum allein autoritativen zu erklären. Insofern muss bezüglich der exakten Anteile der einzelnen Herkunftsgruppen an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen das Fortbestehen einer gewissen Unsicherheit hingenommen werden. Gleichwohl zeigen alle Datengrundlagen die gleichen Tendenzen. Die Betrachtung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach der Definition von „Migrationshintergrund“ führt in West- wie in Ostdeutsch-

²⁹ Die Unterschiede zwischen der IAB-Querschnittsbefragung Teil I (QS I) und den übrigen Datenquellen hinsichtlich der Herkunftsgruppen Osteuropa und GUS-Staaten einerseits und übriger Welt andererseits sind (auch) durch die in der QS I aus Datenschutzgründen abweichende Zuordnung der asiatischen GUS-Staaten bedingt.

land auf deutlich höhere Anteile als die Betrachtung allein nach der Staatsangehörigkeit. In Westdeutschland weisen je nach Datenquelle und Zeitpunkt zwischen 36 Prozent und 39 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einen Migrationshintergrund auf, in Ostdeutschland sind es zwischen 12 Prozent und 14 Prozent. Für Deutschland insgesamt errechnet sich aus der aktuellsten Datenquelle, die eine solche Berechnung erlaubt, ein Anteil von 28 Prozent (vgl. Tabelle 3.3, S. 45). Besonders viele Deutsche mit Migrationshintergrund stammen aus Mittel- und Osteuropa bzw. den GUS-Staaten.

In diesem Kapitel wird zur Darstellung der Strukturen und der sozialen Lage von Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund vorrangig auf die beiden bislang vorliegenden Wellen des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) zurückgegriffen, weil sie als einzige der vorliegenden Befragungsdatenquellen bundesweit repräsentativ erhoben wurden. Zudem bezieht PASS als einzige der Befragungen jeweils alle erwachsenen Haushaltsmitglieder ab 15 Jahren und nicht nur erwerbsfähige Hilfebedürftige in die Erhebung ein. Außerdem wurden bei PASS in einem eigenen Haushaltsfragebogen haushaltsbezogene Merkmale (z.B. Wohnverhältnisse) erhoben, die auf die Haushalte hochgerechnet werden können.³⁰ Soweit für einzelne Fragestellungen das Merkmalspektrum des PASS nicht ausreichend ist, wird ergänzend die Kundenbefragung aus dem Untersuchungsfeld 3 der Evaluierung nach § 6c SGB II herangezogen. Für Zeitvergleiche wird darüber hinaus auf die zeitnah nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zwischen November 2005 und März 2006 erhobene IAB-Querschnittsbefragung „Lebenssituation und soziale Sicherung“ Teil I (QS I) zurückgegriffen (vgl. Abschnitt D.1 im Anhang D). Die Auswertungen der PASS-Daten in diesem Abschnitt beziehen sich auf die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zum Ziehungszeitpunkt (Juli 2006 bzw. Juli 2007); nähere Angaben zur Abgrenzung enthält der Abschnitt B.1.1.2 im Anhang B.³¹ In den PASS-Daten und in der QS I können die (Spät-) Aussiedler/innen nicht separat abgebildet werden, so dass sie jeweils in der Herkunftsgruppe Mittel- und Osteuropa sowie GUS-Staaten enthalten sind, sofern sie nach der hier angewendeten Definition (s.o.) Migrantinnen und Migranten sind.

³⁰ Darüber hinaus enthält der Haushaltsfragebogen auch Angaben zu den jüngeren Haushaltsmitgliedern bis 14 Jahre.

³¹ Die PASS-Ergebnisse in diesem Abschnitt und in Abschnitt 3.5 beziehen sich auf die Ziehungszeitpunkte der beiden vorliegenden PASS-Wellen und müssen daher unter Ausschluss der 64-Jährigen erfolgen, da für diese der Migrationshintergrund entsprechend der hiesigen Definition nicht verlässlich ermittelbar ist (vgl. auch Abschnitt B.1.1.2 im Anhang B).

Tabelle 3.2: Erwerbsfähige Hilfebedürftige ohne deutsche Staatsangehörigkeit bzw. mit Migrationshintergrund in unterschiedlichen Befragungen, West- und Ostdeutschland

Datenquelle	Ohne deutsche Staatsangehörigkeit					Mit Migrationshintergrund					Fallzahl (100%)
	Türkei	Südeur.	MOE/GUS	übrige Welt	Gesamt	Türkei	Südeur.	MOE/GUS	übrige Welt	Gesamt	
	Anteil an allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im jeweiligen Gebiet										
Deutschland											
PASS, 1. Welle (Juli 2006) ^b	6,1%	3,5%	5,3%	3,7%	18,6%	9,7%	5,1%	14,6%	6,6%	27,1%	8.981
PASS, 2. Welle (Juli 2007) ^b	5,4%	3,1%	6,1%	3,9%	18,5%	6,5%	3,3%	12,8%	5,4%	28,1%	4.835
Westdeutschland											
QS I (Januar 2005) ^a	7,1%	4,3%	5,3%	5,5%	22,1%	9,2%	4,7%	12,4%	12,5%	38,7%	5.830
PASS, 1. Welle (Juli 2006) ^b	7,8%	4,8%	6,6%	4,9%	24,2%	9,3%	5,3%	14,3%	6,9%	35,7%	5.673
Kundenbefragung, 1. Welle (Oktober 2006) ^c	7,2%	5,1%	6,5%	5,1%	23,9%	9,1%	5,5%	15,4%	7,7%	37,7%	15.795
PASS, 2. Welle (Juli 2007) ^b	6,8%	4,2%	7,3%	5,6%	23,9%	8,1%	4,6%	16,1%	7,7%	36,6%	2.992
Ostdeutschland											
QS I (Januar 2005) ^a	1,8%	1,3%	2,0%	2,0%	7,1%	2,7%	1,4%	4,9%	4,7%	13,7%	5.282
PASS, 1. Welle (Juli 2006) ^b	2,9%	1,3%	2,9%	1,5%	8,6%	3,2%	1,3%	5,4%	1,7%	11,7%	3.308
Kundenbefragung, 1. Welle (Oktober 2006) ^c	2,8%	[1,4%]	2,8%	(1,9%)	8,8%	2,8%	[1,5%]	5,5%	3,0%	12,8%	4.513
PASS, 2. Welle (Juli 2007) ^b	3,0%	[1,0%]	4,0%	(0,8%)	8,8%	3,8%	(1,1%)	6,7%	(1,3%)	12,9%	1.842
^a Nur erwerbsfähige Hilfebedürftige im Leistungsbezug (Teilgrundgesamtheit Arbeitslosengeld II) in 266 Kreisen und kreisfreien Städten. ^b Teilgrundgesamtheit erwerbsfähige Hilfebedürftige (zum Ziehungszeitpunkt). ^c Nur erwerbsfähige Hilfebedürftige in 154 Trägerbezirken aus der Bestandsstichprobe, soweit telefonisch oder online befragt; auf Deutschland hochgerechnet (zu dieser Hochrechnung vgl. Abschnitt B.2.7 im Anhang B)											

Anmerkung: Südeur.: Griechenland, Italien, Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, Portugal und Spanien; MOE / GUS: Mittel- und Osteuropa sowie GUS-Staaten (QS I: ohne asiatische GUS-Staaten); PASS einschließlich nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige im erwerbsfähigen Alter (15 bis 63 Jahre – siehe Fußnote 33, S. 46); Deutschland: Werte nur für PASS dargestellt, da nur diese Datengrundlage repräsentativ für das Bundesgebiet ist, in der 1. Welle der Kundenbefragung ist Westdeutschland leicht überrepräsentiert und in der QS I ist Ostdeutschland leicht überrepräsentiert (vgl. auch Abschnitt 3.1.1 des Jahresberichts 2007 - IAQ et al. 2007); in der 2. PASS-Welle entspricht die Summe der Fallzahlen für Ost- und Westdeutschland nicht der Fallzahl für Gesamtdeutschland, weil in einem Fall die Zuordnung zu einer der Regionen in den Daten fehlt; Ostdeutschland einschließlich Berlin; Werte in runden Klammern basieren auf kleinen Fallzahlen (10-29) und sind damit nur begrenzt aussagekräftig; Werte in eckigen Klammern basieren auf sehr kleinen Fallzahlen (3-9) und sind damit nur sehr begrenzt aussagekräftig.

Quelle: Eigene Auswertung der IAB-Querschnittsbefragung Teil I (QS I), des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) sowie der Kundenbefragung aus dem Untersuchungsfeld 3 der Evaluierung nach § 6c SGB II.

Tabelle 3.3: Verteilung ausgewählter Migrationsmerkmale unter allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Deutschland (2. Welle PASS)

Natio- nalität	Eltern im Ausland geboren?	Geburtsland				Summe
		Inland		Ausland		
		Erste Haushaltssprache				
		Deutsch ^b	nicht Deutsch	Deutsch ^b	nicht Deutsch	
deutsch	nein	64,9%	(0,3%)	1,2%	(0,5%)	66,8%
	nur Mutter / nur Vater ^a	3,9%	[0,1%]	[0,5%]	[0,1%]	14,7%
	Mutter und Vater	1,2%	(0,5%)	4,2%	4,1%	
nicht deutsch	nein	[0,1%]	[0,0%]	(0,8%)	1,2%	2,2%
	nur Mutter / nur Vater ^a	[0,3%]	[0,2%]	[0,2%]	[0,1%]	16,3%
	Mutter und Vater	1,5%	0,9%	6,0%	7,2%	
Summe		71,9%	1,9%	12,8%	13,3%	100,0%
		73,8%		26,2%		

^a Zusammengefasst, da sehr geringe Fallzahlen.

^b Einschließlich „Deutsch und eine andere Sprache gleichermaßen“.

dunkelgrau: Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die nach der vorliegend verwendeten Definition einen Migrationshintergrund haben (28,0%). Dies sind Personen, die (a) keine deutsche Staatsbürgerschaft haben oder (b) die nicht in Deutschland geboren sind und bei denen mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren ist oder (c) bei denen mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren ist und eine andere Sprache als Deutsch erste Haushaltssprache ist.

hellgrau: Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die nach einer weiter gefassten Definition des IAB (Hönekopp 2007) ergänzend zur Gruppe derjenigen mit Migrationshintergrund gehören (6,8%); entsprechend haben nach der IAB-Definition insgesamt 34,8% der erwerbsfähigen Leistungsbezieher/innen der Teilgrundgesamtheit Arbeitslosengeld II einen Migrationshintergrund. Dies sind Personen, die (a) keine deutsche Staatsbürgerschaft haben oder (b) die nicht in Deutschland geboren sind oder (c) bei denen mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren ist.

Lesehilfe: 64,9 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Leistungsbezug hatten die deutsche Staatsbürgerschaft, waren im Inland geboren, hatten Eltern, die ebenfalls beide im Inland geboren waren, und verwendeten Deutsch als erste Haushaltssprache. Bei diesem Personenkreis wies mithin keines der vier Migrationsmerkmale auf einen Migrationshintergrund hin.

Anmerkung: Teilgrundgesamtheit: erwerbsfähige Hilfebedürftige (zum Ziehungszeitpunkt im Juli 2007) (4.835 Fälle); Staatsangehörigkeit und erste Familiensprache zum Befragungszeitpunkt; hinsichtlich einer ausländischen ersten Familiensprache ist von einer Untererfassung auszugehen, da dieser Personenkreis aufgrund von Sprachschwierigkeiten ggf. nicht an der Befragung teilnehmen konnte (angebotene Fragebogensprachen: Deutsch, Türkisch, Russisch, Englisch); die Kategorie „Deutsch“ enthält jeweils auch fehlende Angaben; zu der Erfassung der Haushaltssprache in den beiden PASS-Wellen siehe auch Abschnitt B.1.1.4 im Anhang B; Werte in runden Klammern basieren auf kleinen Fallzahlen (10-29) und sind damit nur begrenzt aussagekräftig, Werte in eckigen Klammern basieren auf sehr kleinen Fallzahlen (1-9) und sind damit nur sehr begrenzt aussagekräftig.

Quelle: Eigene Auswertung des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2. Welle.

Der Anteil von erwerbsfähigen hilfebedürftigen (Spät-) Aussiedler/innen wird in Abschnitt 3.3 mit den Daten der Kundenbefragung aus dem Untersuchungsfeld 3 der Evaluierung nach § 6c SGB II abgeschätzt; in den weiteren nach Herkunftsgruppen differenzierten Auswertungen der Kundenbefragung (insbes. Kapitel 6 und 7 sowie der BA-Geschäftsdaten – Kapitel 8) wird diese Gruppe ausführlich behandelt. Grundsätzlich gilt: Wenn in einer Tabelle oder Abbildung die Kategorie „(Spät-)Aussiedler/innen“ aufgeführt ist, bezeichnet die Kategorie „MOE/GUS“ die Migrant/innen aus Mittel- und Osteuropa sowie GUS-Staaten *exklusive* der (Spät-)Aussiedler/innen; sind dagegen die (Spät-)Aussiedler/innen nicht separat ausgewiesen, sind sie in der Kategorie „MOE/GUS“ enthalten, soweit sie aus den betreffenden Regionen kommen.

Tabelle 3.3 zeigt die Verteilung ausgewählter Migrationsmerkmale (Staatsangehörigkeit, Geburtsland, Geburtsland der Eltern, Haushaltssprache) unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen für Deutschland Mitte 2007. Knapp zwei Drittel weisen kein einziges Migrationsmerkmal auf, gut ein Viertel ist im Ausland geboren, knapp ein Drittel hat mindestens ein Elternteil, das im Ausland geboren wurde, ein Sechstel spricht zu Hause überwiegend eine andere Sprache als Deutsch.³² Die hier betrachteten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund, die bundesweit 28 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ausmachen, haben ganz überwiegend Eltern, die beide im Ausland geboren sind.

Mitte 2007 waren sowohl in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 63 Jahre)³³ insgesamt als auch unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sieben von acht mit Migrationshintergrund nicht in Deutschland geboren; dies gilt für Frauen und Männer weitgehend gleichermaßen (vgl. Tabelle C.1.3 im Anhang C). Die Hilfequote³⁴ ist damit unter der ersten Migrationsgeneration im erwerbsfähigen Alter nicht höher als bei späteren Migrationsgenerationen. Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit einem Migrationshintergrund aus der Türkei bzw. den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern sind zu etwa drei Vierteln und damit seltener nicht in Deutschland geboren als solche mit einem Migrationshintergrund aus Mittel- und Osteuropa oder den GUS-Staaten bzw. der übrigen Welt (97 Prozent bzw. 91 Prozent) (vgl. Tabelle C.1.4 im Anhang C). Dabei sind im Zeitverlauf keine deutlichen Veränderungen erkennbar (Vergleich von QS I und den beiden PASS-Wellen) (vgl. Abbildung D.1.10 im Anhang D).

³² Nach den Ergebnissen der 1. Welle sprachen zu Hause lediglich knapp 9 Prozent eine überwiegend andere Sprache als deutsch (vgl. Tabelle C.1.2 im Anhang C). Der Unterschied dürfte wesentlich darauf zurückzuführen sein, dass es in der 1. Welle anders als in der 2. Welle explizit die Antwortmöglichkeit „deutsch und eine andere Sprache gleichermaßen“ gab.

³³ Für den Vergleich der Leistungsbezieher/innen mit und ohne Migrationshintergrund mit der entsprechenden Bevölkerung auf Grundlage des PASS war der Ausschluss der zum Ziehungszeitpunkt 64-Jährigen notwendig, da diese Gruppe zum Befragungszeitpunkt der jeweiligen Welle (ca. Frühjahr 2007 bzw. ca. Frühjahr 2008) teilweise bereits 65 Jahre alt war und daher nur mit dem verkürzten Seniorenfragebogen befragt wurde. Der Migrationshintergrund entsprechend der hier festgelegten Definition (vgl. Abschnitt 3.1) wird im Seniorenfragebogen jedoch nicht vollständig erfasst. Zu den Einzelheiten vgl. Abschnitt B.2.11 im Anhang B.

³⁴ Die Hilfequote ist der Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (ggf. einer Subgruppe wie hier derjenigen mit Migrationshintergrund aus der ersten Migrationsgeneration).

Aus der ersten Migrationsgeneration leben vier von sieben erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bereits seit mindestens zehn Jahren in Deutschland, lediglich knapp jede/r fünfte erst seit höchstens vier Jahren (vgl. Tabelle C.1.5 im Anhang C). Auffällig ist, dass - gemessen an der Hilfequote der ersten Migrationsgeneration insgesamt - die Hilfequote bei erst sehr kurzen Aufenthaltsdauern in Deutschland (höchstens vier Jahre) überdurchschnittlich hoch ist und bei einer sehr langen Aufenthaltsdauer (mindestens 20 Jahre) unterdurchschnittlich. Dies gilt jeweils in ähnlicher Weise für Frauen und Männer. Die Ursachen für die höhere Hilfequote bei kürzeren Aufenthaltsdauern können u.a. sein:

- bessere Arbeitsmarktchancen mit zunehmender Aufenthaltsdauer (Dauereffekt),
- strukturelle Unterschiede verschiedener Zuwanderungskohorten (Kohorteneffekt),
- ungünstige Arbeitsmarktlage zum Zeitpunkt des Zuzugs (Periodeneffekt),
- Abwanderung der am Arbeitsmarkt längerfristig erfolglosen Migrantinnen und Migranten (Selektionseffekt).

Empirisch isolierbar sind diese unterschiedlichen Effekte mit den vorliegenden Daten nicht.

Ausgeprägte Unterschiede hinsichtlich der bisherigen Aufenthaltsdauer von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen der ersten Migrationsgeneration gibt es zwischen den Herkunftsgruppen. Jene aus der Türkei und den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern leben erwartungsgemäß bereits überdurchschnittlich lange in Deutschland (zwei von fünf bzw. die Hälfte bereits seit über 20 Jahren), jene aus Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten bzw. aus der übrigen Welt leben vielfach erst seit kurzem in Deutschland (über die Hälfte bzw. ein knappes Drittel erst seit höchstens neun Jahren – vgl. Tabelle C.1.6 im Anhang C). Die älteren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen der ersten Migrationsgeneration leben zu über einem Drittel bereits seit mindestens 20 Jahren in Deutschland, mehr als die Hälfte derjenigen im Alter von 15 bis 24 Jahren lebt erst seit höchstens neun Jahren in Deutschland (vgl. Tabelle C.1.7 im Anhang C). Dabei sind bei den vergleichbaren Größen zwischen QS I (vgl. Abbildung D.1.11 im Anhang D) und den beiden PASS-Wellen im Zeitverlauf keine deutlichen Veränderungen erkennbar.

Die im Ausland geborenen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund sind zu einem Viertel als Kind (höchstens 14 Jahre) nach Deutschland gekommen, zu einem Drittel als Jugendliche oder junge Erwachsene (15 bis 24 Jahre) und 45 Prozent später (vgl. Tabelle C.1.8 im Anhang C). Dabei ist die Hilfequote unter jenen im erwerbsfähigen Alter, die als ältere Erwachsene (ab 40 Jahren) nach Deutschland gekommen sind, überproportional hoch. Dies könnte damit zusammenhängen, dass dieser Gruppe eine berufliche Integration in Deutschland besonders schwer fiel: Sie ist in einem Alter nach Deutschland gekommen, in dem die Anpassung an den deutschen Arbeitsmarkt eine besondere Herausforderung darstellt. Männer, die in einem Alter ab 40 Jahren nach Deutschland gekommen sind, sind dabei noch häufiger hilfebedürftig als Frauen, die im gleichen Alter hierher gekommen sind. Erwerbsfähige Hilfebedürftige aus der ersten Migrationsgeneration mit türkischem Migrationshintergrund sind beson-

ders oft als Kind oder junge Erwachsene (bis 24 Jahre) nach Deutschland gekommen, solche mit einem Migrationshintergrund aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern besonders häufig als Jugendliche oder junge Erwachsene (15 bis 24 Jahre) und jene aus Mittel- und Osteuropa oder den GUS-Staaten besonders oft in höherem Alter (ab 40 Jahren – vgl. Tabelle C.1.9 im Anhang C). Im Zeitverlauf sind keine relevanten Veränderungen aufgetreten (vgl. Abbildung D.1.12 im Anhang D).

In den ersten beiden PASS-Wellen gilt für die Verständigung im Haushalt ebenso wie in der zweiten PASS-Welle für den Freundeskreis³⁵, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige aus Migrantenhaushalten seltener deutsch sprechen als jene aus Migrantenhaushalten in der Bevölkerung (vgl. Tabellen C.1.12 und C.1.14 im Anhang C).³⁶ In weitgehender Übereinstimmung zwischen der 2. PASS-Welle, der IAB-Querschnittsbefragung Teil I (QS I) und der Kundenbefragung aus dem Untersuchungsfeld 3 der Evaluierung nach § 6c SGB II³⁷ sprechen zwischen 34 Prozent und 37 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu Hause zumindest überwiegend Deutsch.³⁸ Nach den PASS-Ergebnissen sprechen insbesondere weibliche erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Migrantinnen in der Bevölkerung besonders selten überwiegend Deutsch im Haushalt (zweite PASS-Welle 37 Prozent zu 52 Prozent). Männer mit SGB II-Bezug sprechen wie jene aus der Bevölkerung im Freundeskreis etwas häufiger Deutsch als Frauen. Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus Südeuropa sprechen relativ häufig deutsch im Haushalt (die Hälfte in der zweiten PASS-Welle) und im Freundeskreis (drei von fünf in der zweiten PASS-Welle – vgl. Tabellen C.1.13 und C.1.15 im Anhang C). Erwerbsfähige Hilfebedürftige aus der Türkei und aus Mittel- und Osteuropa oder den GUS-Staaten sprechen sowohl im Haushalt als auch im Freundeskreis etwa zu einem Drittel Deutsch.

In der Kundenbefragung (vgl. Anhang A, S. 32ff.) und der IAB-Querschnittsbefragung Teil I (QS I) wurden zusätzlich eine Selbsteinschätzung zur mündlichen und in der Kundenbefragung auch zur schriftlichen Sprachkompetenz erhoben. Nach der Kundenbefragung³⁹ fällt etwa einem Drittel aller erwerbsfähigen hilfebedürftigen Frauen und Männer mit Migrationshintergrund das Führen eines Gespräches auf Deutsch eher oder

³⁵ Die Sprache im Freundeskreis wurde nur in der Welle 2 von PASS erhoben.

³⁶ Die Veränderungen zwischen den beiden PASS-Wellen bei der Haushaltssprache (vgl. Tabelle C.1.12 im Anhang C) dürften insbesondere auf die veränderte Abfragelogik in Welle 2 zurückzuführen sein. In Welle 2 wurde die Antwortmöglichkeit „deutsch und eine andere Sprache“ nicht mehr vorgelesen, zudem wurde in Welle 2 die Haushaltssprache im Haushaltsfragebogen und nicht mehr im Personenfragebogen erhoben.

³⁷ Ausgewertet wurden ALG II-Empfänger/innen im Oktober 2006 (Bestandsstichprobe), die an beiden Befragungswellen teilgenommen haben (vgl. Anhang A, S. 19f.). Die hier genannten Ergebnisse beziehen sich auf die Angaben der 2. Befragungswelle.

³⁸ In der 1. PASS-Welle gab es zusätzlich zu den anderen Erhebungen die Antwortmöglichkeit „Deutsch und eine andere Sprache gleichermaßen“, zudem konnte es zu Widersprüchen zwischen den Angaben mehrerer Haushaltsmitglieder kommen, wodurch eine eindeutige Zuordnung nicht möglich war. Entsprechend ist in der 1. PASS-Welle der Anteil derjenigen, die zu Hause überwiegend Deutsch sprechen, etwas geringer (vgl. auch Abschnitt B.1.1.4 im Anhang B).

³⁹ Ausgewertet wurden ALG II-Empfänger/innen im Oktober 2006 (Bestandsstichprobe), die an beiden Befragungswellen teilgenommen haben (vgl. Anhang A, S. 19f.). Die hier genannten Ergebnisse beziehen sich auf die Angaben der 2. Befragungswelle.

sehr schwer, gut die Hälfte hat Mühe mit dem Verfassen eines Briefes in deutscher Sprache.⁴⁰ Nach den Ergebnissen der QS I spricht die Hälfte der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund nach eigener Einschätzung gut oder sehr gut Deutsch, ein gutes Drittel einigermaßen und jeder siebte eher schlecht oder gar kein Deutsch (vgl. Abbildung D.1.14 im Anhang D).⁴¹ Übereinstimmend zwischen den beiden Erhebungen haben erwerbsfähige Hilfebedürftige mit einem Migrationshintergrund aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern deutlich überdurchschnittlich gute Deutschkenntnisse, jene mit einem Migrationshintergrund aus der Türkei oder Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten haben deutlich schlechtere Deutschkenntnisse. Allerdings gilt dies für die allein in der Kundenbefragung identifizierbaren Aussiedler/innen weniger. Im Vergleich der Geschlechter gibt es nach der Kundenbefragung kaum Unterschiede, Frauen sind etwas besser im gesprochenen Deutsch. Deutliche Unterschiede gibt es jedoch zwischen den Geschlechtern innerhalb der Herkunftsgruppen: Frauen mit türkischen Migrationshintergrund können sich mündlich und schriftlich schlechter ausdrücken als Männer mit türkischen Migrationshintergrund, bei den übrigen Herkunftsgruppen⁴² ist es umgekehrt. Die Ergebnisse zur Sprachkompetenz dürften in beiden Erhebungen insgesamt insofern positiv verzerrt sein, als an der Befragung nur teilnehmen konnte, wer hierfür ausreichend Deutsch, Türkisch, Russisch oder (in der QS I) Kroatisch sprechen konnte.

Nach den Auswertungen beider PASS-Wellen unterscheiden sich Männer und Frauen mit Migrationshintergrund differenziert nach Herkunftsgruppen hinsichtlich ihrer Anteile an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bzw. an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter kaum (vgl. Tabelle C.1.1 im Anhang C). Es ist festzustellen, dass unter allen weiblichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen der Anteil derer mit einem Migrationshintergrund aus Mittel- und Osteuropa bzw. den GUS-Staaten (13 Prozent bis 14 Prozent) etwas höher ist als bei den männlichen (9 Prozent bis 11 Prozent).

Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund sind häufiger als jene ohne Migrationshintergrund im mittleren Alter von 25 bis 39 Jahren (41 Prozent bis 43 Prozent bzw. 32 Prozent) und seltener in den höheren Altersgruppen von 40 bis 63 Jahren (36 Prozent bis 39 Prozent bzw. 44 Prozent bis 48 Prozent) vertreten (vgl. Tabelle C.1.16 im Anhang C). Dies gilt ebenfalls differenziert nach Geschlecht. Die Unterschiede in der Altersverteilung zwischen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund zeigen sich ähnlich auch in der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund. Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit einem türkischen Migrationshintergrund sind besonders häufig im mittleren Alter, jene mit einem Migrationshin-

⁴⁰ Zur Verbesserung der Sprachkompetenz hatten die Grundsicherungsstellen bereits in ihren Arbeitsmarktprogrammen für das Jahr 2008 und damit noch vor dem Vorrang der Sprachförderung ab Anfang 2009 (§ 3 Abs. 2b SGB II) ganz überwiegend Sprach- bzw. Integrationskurse vorgesehen (vgl. Kaltenborn et al. 2008, S. 27).

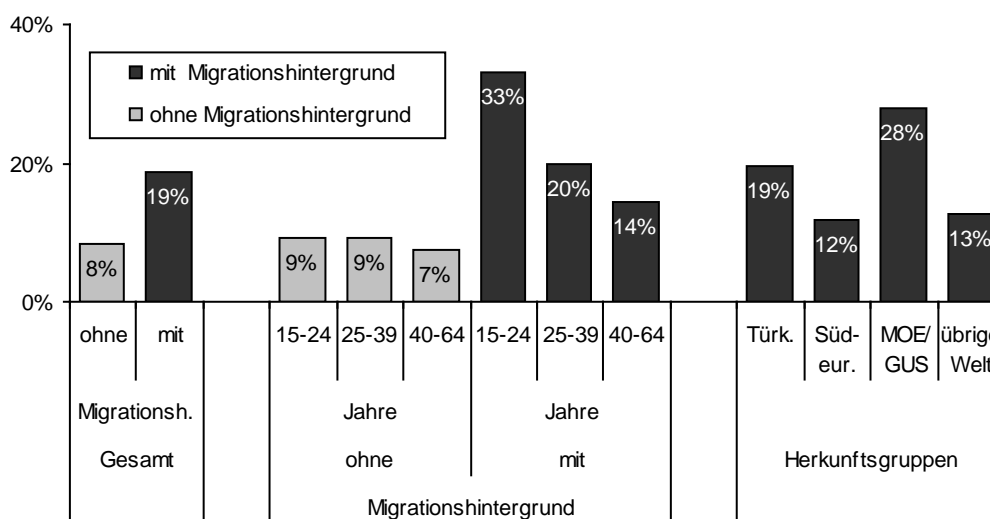
⁴¹ Die Ergebnisse der beiden Erhebungen lassen sich nur schwer direkt miteinander vergleichen, weil in der Kundenbefragung eine vierstufige und in der QS I eine fünfstufige Antwortskala verwendet wurde, wobei in der QS I die mittlere Antwortkategorie, die nicht mit der Kundenbefragung vergleichbar ist, stark besetzt ist.

⁴² Zur Ermittlung der Herkunftsgruppen vgl. S. 33.

tergrund aus Mittel- und Osteuropa bzw. den GUS-Staaten häufiger in den höheren Altersgruppen vertreten (vgl. Tabelle C.1.17 im Anhang C). Insgesamt decken sich diese PASS-Ergebnisse weitgehend mit den Auswertungen der QS I (vgl. Abbildung D.1.7 im Anhang D).

Nach den PASS-Auswertungen lag die Hilfequote ausländischer Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 63 Jahre) wie auch bei jenen mit Migrationshintergrund bei 17 Prozent bis 19 Prozent, bei Deutschen bzw. Personen ohne Migrationshintergrund war sie nur gut halb so hoch (vgl. Abbildung 3.1 und vgl. Tabellen C.1.10 und C.1.11 im Anhang C). Damit bestätigen die PASS-Ergebnisse recht gut die Hilfequoten aus der BA-Statistik; hier war etwa jede/r sechste Ausländer/in im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) jeweils im Durchschnitt der Jahre 2006, 2007 und 2008 hilfebedürftig, analog zu den PASS-Ergebnissen waren Deutsche nur halb so häufig hilfebedürftig.

Abbildung 3.1: Hilfequoten - nach Alter und Herkunftsgruppen



Anmerkung: Teilgrundgesamtheiten: eHb: erwerbsfähige Hilfebedürftige (zum Ziehungszeitpunkt); Bev.: Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 63 Jahre) (zum Ziehungszeitpunkt); Alter zum Ziehungszeitpunkt; Staatsangehörigkeit, Migrationshintergrund und Herkunftsgruppe zum Befragungszeitpunkt; Türk.: Türkei; Südeur.: Griechenland, Italien, Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, Portugal und Spanien; MOE / GUS: Mittel- und Osteuropa sowie GUS-Staaten; zu den Fallzahlen siehe Tabellen C.1.10 und C.1.11 im Anhang C.

Quelle: Eigene Auswertung des IAB-Haushaltspansels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2. Welle.

Die Hilfequoten aus dem PASS zeigen keine auffälligen Unterschiede zwischen den Geschlechtern (vgl. Tabelle C.1.10 im Anhang C). In Ostdeutschland liegt der Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter durchgängig doppelt bis dreimal so hoch wie in Westdeutschland. Differenziert nach Altersgruppen bezieht in der zweiten PASS-Welle sogar ein Drittel aller Mitgrantinnen und Migranten im Alter bis 24 Jahre Arbeitslosengeld II (vgl. Abbildung 3.1). Bei der Vergleichsgruppe ohne Migrationshintergrund ist es lediglich ein Zehntel. Migrantinnen

und Migranten aus Mittel- und Osteuropa bzw. den GUS-Staaten haben die höchste Hilfequote gefolgt von der türkischen Herkunftsgruppe. Personen mit Migrationshintergrund aus der übrigen Welt haben im Vergleich dazu deutlich geringere Hilfequoten. Die übrige Welt setzt sich vorwiegend aus zwei Gruppen von Migrantinnen und Migranten zusammen: eine Gruppe umfasst jene aus den übrigen westeuropäischen Staaten, die andere Gruppe sind Afrikaner/innen und Asiatinnen und Asiaten (ohne asiatische GUS-Staaten). Jene aus den westeuropäischen Staaten dürften vielfach nicht bedürftig sein, etwa aufgrund einer Erwerbstätigkeit. Den anderen hingegen wird es oftmals am Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt und damit zu Leistungen nach dem SGB II mangeln (vgl. Abschnitt 3.2). Entsprechend dürfte die geringe Hilfequote der Migrantinnen und Migranten aus der übrigen Welt eine Kombination von Ursachen enthalten.

Mit Ausnahme derjenigen aus Mittel- und Osteuropa und den GUS-Staaten unterscheiden sich die Hilfequoten von Migrantinnen und Migranten insgesamt (inklusive Ausländerinnen und Ausländern) kaum von denen der Ausländer/innen aus der entsprechenden Herkunftsregion. Bei jenen aus Mittel- und Osteuropa bzw. den GUS-Staaten haben Ausländer/innen deutlich höhere Hilfequoten als Migrantinnen und Migranten aus der gleichen Region insgesamt.

3.2 Einschränkungen des SGB II-Leistungsbezugs für Ausländer/innen

Alle in diesem Bericht verwendeten Datenquellen beziehen sich auf Personen, die Leistungen nach dem SGB II beziehen – teilweise im Vergleich zu entsprechenden Personengruppen, die solche Leistungen nicht beziehen. Auch soweit die Daten auf Befragungen beruhen, basieren diese wiederum überwiegend auf der Ziehung von Stichproben aus den Registern des Leistungsbezugs bei der Bundesagentur für Arbeit. Der Ausschluss oder Nichtbezug von Leistungen nach dem SGB II hat folglich Einfluss auf die dargestellten empirischen Sachverhalte – unabhängig davon, ob dieser Ausschluss zu Recht oder Unrecht erfolgt ist bzw. ob aus Unkenntnis oder aus Furcht vor negativen aufenthaltsrechtlichen Folgen auf die Beantragung von Leistungen verzichtet wurde. Der folgende sozialrechtliche Exkurs soll deshalb wenigstens qualitativ die unvermeidliche Grauzone von Fallkonstellationen beschreiben und abschätzen, die materiell der Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II vergleichbar sein können, aber nicht mit einem SGB II-Leistungsbezug verbunden sind. – Eine Quantifizierung dieser Grauzone ist naturgemäß nicht möglich, da Quantifizierung eine eindeutige Statuszuschreibung und ihre zuverlässige statistische Erfassung voraussetzt.

Nach der Konzeption der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind alle erwerbsfähigen Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland bei Hilfedürftigkeit anspruchsberechtigt. Einschränkend erfolgt in § 8 Abs. 2 SGB II eine ausländerbezogene Sonderdefinition der Erwerbsfähigkeit. Danach gilt nur als erwerbsfähig, wem eine Beschäftigung entweder erlaubt ist oder erlaubt werden könnte. Weiter enthält § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II drei ausländerbezogene Ausschlussklauseln, die bestimmte Gruppen von Ausländern generell vom Bezug von Leistungen nach dem SGB II ausschließen.

Damit können Arbeitslosengeld II nur diejenigen Ausländer beziehen, die

- a) einen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben,
- b) als erwerbsfähig im Sinne des § 8 Abs. 2 SGB II gelten und
- c) nicht unter eine der Ausschlussklauseln des § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II fallen.

Nicht erwerbsfähige Familienangehörige werden in der Regel über § 7 Abs. 2 SGB II in die Ausschlussklauseln einbezogen.

3.2.1 Personengruppen, die in Hinblick auf ihre Ausländereigenschaft aus dem Leistungsbereich des SGB II ausgeschlossen sind

a) Deutsche wie Ausländer gleichermaßen können nur im SGB II-Leistungsbezug (Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld) stehen, wenn sie in Deutschland ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, d.h. sich hier unter Umständen aufhalten, die erkennen lassen, dass sie in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilen (§ 30 Abs. 3 SGB I). Besucher, Geschäftsleute und Aushilfsarbeitskräfte mit kurzfristigen Tätigkeiten in Deutschland, Teilnehmer an Sprachkursen oder sonstigen kurzfristigen Ausbildungen werden also nicht erfasst. Ebenso wenig können Angehörige des diplomatischen Corps, Angehörige der Nato-Streitkräfte und entsandte Arbeitnehmer leistungsberechtigt sein.

b) Ausgeschlossen vom Arbeitslosengeld II sind weiter Personen, denen die Aufnahme einer Beschäftigung weder erlaubt ist noch erlaubt werden könnte, da sie nicht als erwerbsfähig gelten (§ 8 Abs. 2 SGB II).

Für Neu-Unionsbürger⁴³ kann wegen der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in den Beitrittsverträgen für die Bewertung der Erwerbsfähigkeit und damit für den Anspruch auf Arbeitslosengeld II ausschlaggebend sein, ob ihnen die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt ist oder werden könnte (§ 8 Abs. 2 SGB II). Die Bundesagentur für Arbeit⁴⁴ und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gehen in Übereinstimmung mit der überwiegenden Rechtsliteratur⁴⁵ davon aus, dass Neu-Unionsbürger als erwerbsfähig gelten, da ihnen eine Arbeitserlaubnis-EU gemäß § 284 SGB III nach Durchführung einer Arbeitsmarktprüfung⁴⁶ erteilt werden kann. Die Sozialgerichte folgen jedoch fast einhellig einer anderen Auslegung der Anforderung „...oder erlaubt werden könnte.“ Sie stellen darauf ab, ob die Erteilung einer Arbeitserlaubnis-EU erwartet werden kann und verneinen dies angesichts der Arbeitsmarktlage.⁴⁷ Die Grundsicherungsträger

⁴³ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Bulgarien, Rumänien; für die Staatsangehörigen von Malta und Zypern besteht der uneingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt.

⁴⁴ BA, Durchführungshinweise zum SGB II 8.15 in der Fassung vom 16.8.2006 mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass der Rechtsauffassung des LSG Berlin-Brandenburg im Beschluss vom 13.12.2005 – L 25 B 1281/05 AS ER – nicht gefolgt werden kann.

⁴⁵ Sieveking, ZAR 2004, S. 283 f.; Hauck/Noftz, 2008, SGB II § 8 Rn. 20; Brühl in: LPK – SGB II, 2007, § 8 Rn. 32, 35; Frings, 2008, Rn. 103.

⁴⁶ Hierbei ist insbesondere zu prüfen, ob deutsche Arbeitsuchende oder Unionsbürger für den konkreten angestrebten Arbeitsplatz verfügbar sind.

⁴⁷ LSG Rheinland-Pfalz v. 17.10.06 – L 3 ER 175/06 AS; LSG NRW v. 22.3.07 – L 19 B 21/07 AS ER; LSG Berlin v. 20.12.07 – L 5 B 2073/07 AS ER; LSG Berlin-Brandenburg v. 13.12.2005 – L 25 B 1281/05 AS ER; LSG Rheinland-Pfalz v. 17.10.06 – L 3 ER 175/06 AS.

lehnen daher Anträge auf Arbeitslosengeld II von Neu-Unionsbürgern u.a. auch unter Verweis auf diese Rechtsprechung ab.

Für Drittstaatsangehörige⁴⁸ ist die Bewertung des Zugangs zum Arbeitsmarkt nur relevant, wenn sie nicht bereits auf Grund der Zuweisung zum AsylbLG (insb. Personen ohne Aufenthaltstitel) aus dem Rechtskreis des SGB II ausgeschlossen sind (siehe unter c). Die übrigen Drittstaatsangehörigen (mit Aufenthaltstitel) haben meist entweder eine Erwerbserlaubnis oder eine unbeschränkte Beschäftigungserlaubnis. Beide Erlaubnisse berechtigen zur uneingeschränkten Aufnahme einer Beschäftigung und führen damit zu einer rechtlich eindeutigen Einordnung als erwerbsfähig.

Die Ausschlussklausel des § 8 Abs. 2 SGB II kann sich allerdings auf Drittstaatsangehörige mit humanitären Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Abs. 3 AufenthG (herkunftslandbezogenes Abschiebehindernis) und § 23a AufenthG (Härtefallkommission) in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BeschVerfV) auswirken. Nach der oben genannten Rechtsauffassung der Bundesagentur für Arbeit bestehen auch in diesen Fällen Ansprüche auf Arbeitslosengeld II, da eine Beschäftigungserlaubnis nach einer Arbeitsmarktprüfung erteilt werden könnte. Die Grundsicherungsträger folgen dieser Auffassung allerdings mit Blick auf die Rechtsprechung nur zum Teil.⁴⁹

Darüber hinaus gibt es Drittstaatsangehörige, die im Bundesgebiet einen Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels (nicht Verlängerungsantrag) gestellt haben. Die für die Durchführung des Antragsverfahrens ausgestellte Fiktionsbescheinigung (§ 81 Abs. 3 AufenthG) berechtigt nicht zur Erwerbstätigkeit; die Antragsteller gelten nach § 8 Abs. 2 SGB II nicht als erwerbsfähig und sind daher vom Arbeitslosengeld II ausgeschlossen. Relevant ist dies insbesondere in Fällen, in denen eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Familiennachzugs oder aus humanitären Gründen nach der Einreise beantragt wird. Die Prüfung der Anträge kann im Einzelfall eine erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. Bei Hilfebedürftigkeit bestehen Ansprüche auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII.

Kaum relevant ist unter den Drittstaatsangehörigen die Gruppe der nachgezogenen Ehegatten zu Ausländern und Ausländerinnen aus Drittstaaten mit einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit nach §§ 18 und 21 AufenthG. Auch sie verfügen in den ersten zwei Jahren ihres Aufenthalts⁵⁰ nicht über eine Erwerbserlaubnis oder eine unbeschränkte Beschäftigungserlaubnis. Der Bezug von SGB II-Leistungen verbietet sich für sie jedoch bereits, weil ihr Aufenthalt von der Sicherung des Lebensunterhalts aus eigenen Mitteln abhängig ist.

c) Keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben auch Ausländer, die unter eine der drei ausländerbezogenen Ausschlussklauseln des § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II fallen.

Die ersten beiden Klauseln zielen auf Unionsbürger und betreffen Drittstaatsangehörige nur peripher. Die dritte Klausel betrifft ausschließlich Drittstaatsangehörige.

⁴⁸ Ausländer und Ausländerinnen, die nicht über die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates, eines Staates des EWR oder der Schweiz verfügen.

⁴⁹ Siehe Fußnote 47.

⁵⁰ Nach Ablauf von zwei Jahren wird ihnen eine Erwerbserlaubnis erteilt, siehe § 29 Abs. 5 AufenthG.

Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB II sind Ausländer in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts vom ALG II-Bezug ausgeschlossen, es sei denn, es handelt sich um erwerbstätige Unionsbürger und ihre Familienangehörigen.⁵¹ Diese im August 2007 eingeführte Ausschlussklausel⁵² soll die in Art. 24 Abs. 2 Unionsbürgerrichtlinie⁵³ enthaltene Option der Mitgliedstaaten, Unionsbürger in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts von der Sozialhilfe auszunehmen, umsetzen. Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II sind Ausländer auch bei längerem Aufenthalt vom Arbeitslosengeld II-Bezug ausgeschlossen, wenn sich ihr Recht zum Aufenthalt allein aus der Arbeitssuche ergibt. Auch diese Klausel rekurriert auf die Option in Art. 24 Abs. 2 Unionsbürgerrichtlinie, die durch Verweis auf Art. 14 Absatz 4 der Richtlinie (Aufenthalt zum Zweck der Arbeitssuche) einen Ausschluss von Sozialhilfeleistungen auch über drei Monate hinaus ermöglicht, wenn ein Unionsbürger sein Freizügigkeitsrecht weiterhin aus der Arbeitssuche ableitet. In der Sozialrechtsprechung kam es zu einer intensiven Auseinandersetzung über die Zulässigkeit der beiden Ausschlussklauseln nach SGB II und einer erheblichen Streuung der Rechtsauffassung hinsichtlich der Auslegung, vor allem aber der Konformität mit dem EG-rechtlichem Diskriminierungsverbot (Art. 12 EGV) und der Unionsbürgereigenschaft (Art. 18 EGV). Nachdem das SG Nürnberg diese Fragestellung dem EuGH vorgelegt hatte⁵⁴, gewährten Sozialgerichte in Hinblick auf die ungeklärten Rechtsfragen zunehmend Leistungen im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 86b SGG.⁵⁵ Die unübersichtliche Rechtsprechung führt in der Praxis der Leistungsträger überwiegend zur Ablehnung bzw. Nichtentgegennahme der Anträge von Unionsbürgern, wenn keine Erwerbstätigkeit vorliegt.

Obwohl der EuGH kürzlich das Vorabentscheidungsersuchen des SG Nürnberg entschieden hat⁵⁶, bieten die darin getroffenen Feststellungen keine Rechtsklarheit für die Leistungsträger. Nach diesen Feststellungen scheint die Ausschlussklausel des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB II mit EG-Recht vereinbar, für die Ausschlussklausel nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II ist dies zweifelhaft.⁵⁷

⁵¹ Zu beachten ist hier der europarechtliche Begriff der Familienangehörigen, der Kinder und Stiefkinder bis zur Vollendung des 21. Lebensjahrs sowie Familienangehörige in auf- und absteigender Linie erfasst, denen zumindest teilweise Unterhaltsleistungen erbracht werden, § 3 FreizügG/EU.

⁵² Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union v. 19.8.2007, BGBl. I 1970 ff.

⁵³ Richtlinie 2004/38/EG, ABl. L 158 vom 30.4.2004

⁵⁴ Entscheidung vom 18.12.07 – S 19 AS 691/07 –; EuGH – C-22/08 –.

⁵⁵ LSG Niedersachsen-Bremen v. 2.11.07 – L 6 AS 664/07 ER, LSG Baden-Württemberg v. 23.7.08 – L 7 AS 3031/08 ER-B, LSG NRW v. 16.7.2008 – L 19 B 111/08 AS ER, OVG Bremen v. 10.9.08 – S 2 B 424/08, LSG Bayern v. 5.11.08 – L 11 B 771/08 AS ER.

⁵⁶ EuGH, Urteil v. 4.6.2009 „Vatsouras und Koupatantze / ARGE Nürnberg“ – C-22/08 und C-23/08.

⁵⁷ Der EuGH (a.a.O.) sieht in der Option des Art. 24 Abs. 2 Unionsbürgerrichtlinie keinen Verstoß gegen den EG-Vertrag, verlangt aber „die Ausnahme nach Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 im Einklang mit Art. 39 Abs. 2 EG auszulegen“ (Rn. 45). In Hinblick auf die Unionsbürgerschaft sei es „nicht mehr möglich, vom Anwendungsbereich des Art. 39 Abs. 2 EG eine finanzielle Leistung auszunehmen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern soll...“ (Rn. 38). Ob es sich beim Alg II um eine derartige Leistung handelt, entscheidet der EuGH nicht; er gibt dem nationalen Gericht auf, dies „unabhängig von ihrer Einstufung nach nationalem Recht“ (Rn. 46) insbesondere an Hand des Zwecks und der Voraussetzung der Gewährung der Leistung zu prüfen (Rn. 42). Dabei hat das Gericht den

Weiterhin ungeklärt bleiben auch ALG II-Ansprüche von Unionsbürgern, die sich zunächst aufgrund ihres Rechts auf Freizügigkeit in Deutschland aufgehalten haben (in den ersten drei Monaten nach Einreise, bei gesichertem Lebensunterhalt, Erwerbstätigkeit oder Arbeitssuche), nach Wegfall des Freizügigkeitsgrundes jedoch nicht ausgereist sind. Obwohl nach § 5 Abs. 5 FreizügG/EU durch einen Verwaltungsakt festgestellt werden könnte, dass das Freizügigkeitsrecht nicht mehr besteht, und der Aufenthalt eventuell auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung beendet werden könnte, werden in der Praxis regelmäßig keine Maßnahmen zur Beendigung des Aufenthalts eingeleitet; daher ist die Frage der SGB II-Leistungsansprüche für diesen Personenkreis relevant.

Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SGB II sind alle Ausländer vom SGB II-Leistungsbezug ausgeschlossen, die einen Leistungsanspruch nach § 1 AsylbLG haben. Grundsätzlich keine Berechtigung zum SGB II-Leistungsbezug haben damit alle Drittstaatsangehörigen ohne einen Aufenthaltstitel (Asylantragsteller, Geduldete und sonstige Ausreisepflichtige) sowie ein Teil der Personen mit einem humanitären Aufenthaltstitel (§ 25 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 sowie seit dem 28.8.2007 auch Abs. 4a AufenthG). Die Zahl der Empfänger von Leistungen nach dem AsylbLG ist in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen. 2005 befanden sich noch 211.000 Personen im Leistungsbezug nach AsylbLG, 2006 194.000 und 2007 nur noch 153.000.⁵⁸

Problematisch kann sich die Abgrenzung der Leistungsansprüche für Bedarfsgemeinschaften darstellen, deren Mitglieder zum Teil nach AsylbLG anspruchsberechtigt sind. Da § 1 Abs. 2 Nr. 6 AsylbLG die Familienangehörigen von Leistungsempfängern in die Ansprüche einbezieht, kommt es zu Abweisungen von Personen, denen individuell betrachtet Leistungen nach SGB II zustehen, die jedoch in einer Bedarfsgemeinschaft mit Leistungsberechtigten nach § 1 AsylbLG leben. Nach einhelliger Auffassung können diese Personen nicht aufgrund der Bedarfsgemeinschaft mit Empfängern von Leistungen nach AsylbLG vom Leistungsbezug nach SGB II ausgeschlossen werden.⁵⁹

3.2.2 Anwendungsprobleme durch Gesetzesänderungen im Verlauf des Berichtszeitraums

Durch das zeitgleiche Inkrafttreten des SGB II und des Zuwanderungsgesetzes Anfang 2005 konnte es anfangs zu Unklarheiten bei der Abgrenzung der Leistungsansprüche nach SGB II und nach AsylbLG kommen, weil die bestehenden Aufenthaltstitel noch

Hinweis des EuGHs zu berücksichtigen: „Eine Voraussetzung wie die in § 7 Abs. 1 SGB II enthaltene, wonach der Betroffene erwerbsfähig sein muss, könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Leistung den Zugang zur Beschäftigung erleichtern soll.“ (Rn. 44). Handelt es sich beim Alg II um eine derartige Leistung, so kann sie nicht als Sozialhilfeleistung qualifiziert werden (Rn. 46), und fällt damit auch nicht unter die Option des Art. 24 Abs. 2 Unionsbürgerrichtlinie. Unabhängig von der Option der Unionsbürgerrichtlinie können Leistungen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen, aber davon abhängig gemacht werden, dass eine tatsächliche Verbindung des Arbeitssuchenden zum deutschen Arbeitsmarkt besteht, etwa durch eine Arbeitssuche „während eines angemessenen Zeitraums“ (Rn. 39-40). Verwiesen wird auf die Entscheidung „Collins“, EuGH v. 23.4.2004 – C-138/02 –, die drei Monate als einen angemessenen Zeitraum betrachtet.

⁵⁸ Statistisches Bundesamt, www.destatis.de → Sozialleistungen → Asylbewerberleistungsgesetz.

⁵⁹ Deutscher Verein, Hinweise, NDV 2005, S. 264, 269; Brühl/Schoch in LPK-SGB II, 2007, § 7 Rn. 22; Frings, 2008, Rn. 183; bestätigt auch durch die klare Individualisierung des Leistungsanspruchs durch das BSG v. 7.11.2006 – B 7b AS 8/06 R –.

nicht auf die neuen Bezeichnungen umgeschrieben waren und so die Zuordnung zum AsylbLG oder zum SGB II noch nicht aus den Pässeinträgen erkennbar war.

Eine Sonderproblematik bestand für Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG, weil die Durchführungshinweise der BA zum SGB II bis Januar 2007 eine falsche Zuweisung zum AsylbLG enthielten, die dann korrigiert wurde.

Bis März 2006 bestand für Unionsbürger kein Leistungsausschluss nach SGB II. Die Leistungsgewährung hing damit von der Bewertung des gewöhnlichen Aufenthalts ab. In der Praxis dürfte die Bewilligung vor allem von der Inhaberschaft einer Freizügigkeitsbescheinigung bzw. der Aufenthaltserlaubnis-EU (Bescheinigung für Familienangehörige bis August 2007) abhängig gemacht worden sein.

Zum 1.4.2006 wurde der Leistungsausschluss von Ausländern, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt, in § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II aufgenommen.⁶⁰ Neben den Anträgen von Unionsbürgern, die zum Zweck der Arbeitssuche nach Deutschland eingereist waren, wurden auch Anträge von nicht erwerbstätigen Unionsbürgern abgelehnt, die sich aus anderen Gründen (Familienbindung, Krankheit, Schwangerschaft) in Deutschland aufhielten. Die Antragsteller wurden zunächst auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII verwiesen, soweit die Einreise nicht zum Zweck der Inanspruchnahme von Sozialhilfe erfolgt war (§ 23 Abs. 3 SGB XII). Mit der Änderung des § 23 Abs. 3 SGB XII zum 7.12.2006⁶¹ wurde der Leistungsausschluss des § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II wortgleich ins SGB XII aufgenommen.

Weitere Unklarheiten ergaben sich bei der Bewertung des Arbeitnehmerstatus und des Selbständigenstatus. Soweit ein solcher Status besteht, ist ein Leistungsanspruch nach SGB II bei Hilfebedürftigkeit stets gegeben. Solange die Unionsbürgerrichtlinie noch nicht vollständig in deutsches Recht umgesetzt war⁶², fehlte es an einer eindeutigen Bezugnahme auf die europarechtlichen Begrifflichkeiten. Aufstockende Leistungen nach SGB II wurden abgelehnt, weil nur einer geringfügigen Beschäftigung nachgegangen wurde.⁶³ Auch Selbständigen wurden zum Teil keine aufstockenden Leistungen gewährt⁶⁴ oder es wurde die Fortgeltung des Status nach Beendigung der Erwerbstätigkeit verkannt.⁶⁵ Gelegentlich wurde und wird auch der gegenüber dem deutschen Aus-

⁶⁰ Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze v. 24.3.2006, BGBl I 2006, S. 558.

⁶¹ BGBl I 2006, S. 2670.

⁶² Die Umsetzung erfolgte durch die Änderung des FreizügG/EU im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union v. 19.8.2007, BGBl. I 1970 ff.

⁶³ Nach EG-Recht reicht für den Arbeitnehmerstatus jede Tätigkeit in einem Subordinationsverhältnis, die nicht von völlig untergeordneter Bedeutung ist, ca. sechs bis acht Stunden wöchentlich sind ausreichend, siehe auch LSG NRW v. 17.4.2008 - L 7 B 70/08 AS ER.

⁶⁴ Leistungseinschränkungen im Vergleich zu eigenen Staatsangehörigen sind für selbständig Erwerbstätige nach Art. 24 Abs. 1 Unionsbürgerrichtlinie und jetzt auch nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB II eindeutig unzulässig.

⁶⁵ Siehe hierzu auch EuGH v. 4.6.2009 „Vatsouras und Koupatantze / ARGE Nürnberg“ - C-22/08 und C-23/08.

länderrecht erweiterte EG-rechtliche Begriff der Familienangehörigen⁶⁶ nicht berücksichtigt. Familienangehörige von Erwerbstätigen sind jedoch stets leistungsberechtigt.

Insgesamt bestehen hinsichtlich der Leistungsberechtigung von Ausländern weiterhin so viele ungeklärte Rechtsfragen, dass eine gewisse Handlungsunsicherheit der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Leistungsträger unvermeidlich ist.

3.3 Eine statistisch oft ausgeblendete Gruppe: (Spät-)Aussiedler/innen

„Spätaussiedler und die in den Aufnahmebescheid einbezogenen Familienangehörigen erwerben mit der Ausstellung der Bescheinigung nach § 15 Abs. 1 oder Abs. 2 des Bundesvertriebenengesetzes die deutsche Staatsangehörigkeit.“ (§ 7 StAG)

Mit dem Erhalt dieser Bescheinigung sind die Betroffenen rechtlich und statistisch Deutsche, während ihre soziale Situation und die Integrationsprobleme, denen sie sich auf dem Arbeitsmarkt gegenübersehen, in vielfacher Hinsicht vergleichbar sind mit der Situation anderer Zuwanderer (vgl. Bade et al. 2003). In den allein nach Staatsangehörigkeit gegliederten veröffentlichten Statistiken der Bundesagentur für Arbeit sind die (Spät-)Aussiedler/innen folglich in der Gruppe der Deutschen enthalten. In den Historikdateien der BA können sie näherungsweise identifiziert werden über das Merkmal „Einreisestatus“ bei einer früheren Arbeitsuchendmeldung, wenn diese in einem Zeitraum von fünf Jahren nach der Einreise erfolgte, oder über den früheren Erhalt besonderer, allein den (Spät-)Aussiedler/innen vorbehaltener Leistungen (vgl. ausführlich Abschnitt B.3.2 in Anhang B). (Spät-)Aussiedler/innen, die nicht in einem frühen Stadium ihres Aufenthaltes in Deutschland als Kund/innen der BA in Erscheinung getreten sind, sind folglich in den BA-Geschäftsdaten nicht als solche identifizierbar. Das dürfte insbesondere für Personen gelten, die als Kinder oder Jugendliche eingereist sind und heute Leistungen nach dem SGB II beziehen.

Eine vollständige Erfassung der (Spät-)Aussiedler/innen im SGB II-Leistungsbezug ist folglich nur durch Befragung möglich. Als Personen mit Migrationshintergrund werden sie nach der dieser Untersuchung zugrunde liegenden Definition (vgl. S. 13) in der ganz überwiegenden Mehrzahl als Migrant/innen erfasst durch das Kriterium, dass sie selbst und mindestens ein Elternteil im Ausland geboren sind.⁶⁷ Im migrationsspezifischen Erweiterungsmodul der Kundenbefragung wurden die (Spät-)Aussiedler/innen von den eingebürgerten Deutschen mit Migrationshintergrund unterschieden durch eine Frage

⁶⁶ Kinder und Stiefkinder generell bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres, Verwandte in auf- und absteigender Linie, soweit ihnen zumindest teilweise Unterhalt gewährt wird.

⁶⁷ Da die Definition formal für alle Befragten gleich angewendet wurde, können theoretisch auch (Spät-)Aussiedler/innen der zweiten Generation durch das Merkmal erfasst werden, dass sie zwar selbst in Deutschland geboren wurden, dass aber mindestens ein Elternteil im Ausland geboren wurde und zu Hause überwiegend eine andere Sprache als Deutsch gesprochen wird. Nach der Zuwanderungsgeschichte kann es sich hier nur um Jugendliche handeln; tatsächlich ist die entsprechende Fallzahl in der Kundenbefragung so klein, dass sie nicht verlässlich hochgerechnet werden kann und daher mit „Null“ angegeben werden muss.

nach den Modalitäten des Erhalts ihrer deutschen Staatsangehörigkeit.⁶⁸ Wir gehen davon aus, dass damit die (Spät-)Aussiedler/innen verlässlich erfasst werden konnten. Da die Unterscheidung von Aussiedler/innen und Spätaussiedler/innen allein vom Geburtsdatum und Zuwanderungszeitpunkt abhängt und keine Relevanz für die Chancen der Arbeitsmarktintegration besitzt, unterscheiden wir nicht zwischen beiden Gruppen.

Für die Hochrechnung der für das Bundesgebiet nicht repräsentativen Kundenbefragung wurde neben der BA-Statistik die erste Welle des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) als Referenzmaßstab verwendet (vgl. Abschnitt B.2.7 in Anhang B). Allerdings war auch im PASS kein Merkmal „(Spät-)Aussiedler/in“ vorhanden. In der vorstehenden Darstellung von Migrationshintergründen auf Grundlage des PASS sind – soweit nicht auf die Staatsangehörigkeit, sondern die regionale Herkunft abgestellt wird – die (Spät-)Aussiedler/innen daher enthalten in der Gruppe der Deutschen mit Migrationshintergrund aus der Herkunftsregion „Mittel- und Osteuropa einschl. GUS“ (vgl. Abbildung 3.1, S. 50).

Anhand der hochgerechneten Kundenbefragung ist festzustellen: Ungefähr jede/r zwanzigste erwerbsfähige Hilfebedürftige ist (Spät-)Aussiedler/in. Diese Gruppe von ALG II-Bezieher/innen ist damit größer als die aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern, aber kleiner als die von Migrant/innen türkischer Herkunft sowie auch kleiner als diejenige mit mittel- und osteuropäischem (einschließlich GUS) Migrationshintergrund ohne (Spät-)Aussiedler/innen (vgl. Anhang A, S. 30). Unter den männlichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen stellen (Spät-)Aussiedler einen größeren Anteil als unter den weiblichen. Das entspricht sowohl dem „Männerüberschuss“ von ALG II-Beziehenden ohne Migrationshintergrund als auch dem typischen „Männerüberschuss“ unter den Migrant/innen in der Bevölkerung. Von diesem Muster weicht jedoch die große Gruppe von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus Mittel- und Osteuropa einschließlich GUS ohne (Spät-)Aussiedler/innen ab, deren erheblicher Frauenüberschuss dazu führt, dass in Tabelle 3.4 die weiblichen „übrigen eHb mit MH“ einen größeren Anteil an allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen stellen als die männlichen.

Die Haushalte der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund sind im Durchschnitt deutlich größer als die der eHb ohne Migrationshintergrund; (Spät-)Aussiedler/innen nehmen hier eine Zwischenposition ein.⁶⁹ Eine ähnliche Zwischenposition der (Spät-)Aussiedler/innen ist bei der Altersstruktur festzustellen, wozu die Geschlechter in unterschiedlicher Weise beitragen: Überrepräsentiert unter den hilfebedürftigen (Spät-)Aussiedler/innen sind einerseits jüngere Männer, andererseits ältere Frauen. Bemerkenswert ist, dass (Spät-)Aussiedler/innen, die Leistungen nach dem SGB II erhalten, zu Hause zu kaum höheren Anteilen Deutsch als überwiegende Familiensprache benutzen als andere erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund.

⁶⁸ „Haben Sie die deutsche Staatsangehörigkeit... aufgrund Ihrer deutschen Abstammung erworben / aufgrund der deutschen Abstammung des Ehepartners / der Ehepartnerin erworben / von Geburt an / durch Einbürgerung erworben?“

⁶⁹ Ausgewertet wurden Haushaltsgrößen und nicht Bedarfsgemeinschaftsgrößen, um die Lebensumstände und nicht die sozialrechtlichen Bedingungen abzubilden.

Tabelle 3.4: (Spät-)Aussiedler/innen im Vergleich zu den übrigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund

	Anteil an ehB der jeweil. Kategorie %	HH-Größe Ø Pers.	Alter		Familiensprache Deutsch %	Ankunft in Deutschland			
			unter 25 J. %	ab 50 J. %		vor 1980 %	1980 bis vor 1990 %	1990 bis vor 2000 %	ab 2000 %
<i>ehB ohne MH</i>									
alle	71,4	2,4	16,0	25,9					
Männer	73,7	2,2	15,2	29,4					
Frauen	69,2	2,5	16,9	22,4					
<i>(Spät-)Aussiedler/innen</i>									
alle	4,7	2,9	27,1	25,7	37,7	5,9	15,7	36,3	42,1
Männer	5,3	3,1	29,8	21,4	36,9	9,5*	14,9	32,4	43,2
Frauen	4,2	2,8	23,8	30,8	38,7	1,7*	16,6	41,0	40,8
<i>übrige ehB mit MH</i>									
alle	23,8	3,2	20,8	17,0	35,6	16,2	16,2	38,5	29,2
Männer	21,0	3,3	19,0	19,0	35,8	16,8	21,4	37,0	24,8
Frauen	26,6	3,2	22,2	15,5	35,4	15,7	12,1	39,6	32,5

Anmerkungen: * weniger als 30 Fälle.

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Mehr als drei Viertel der (Spät-)Aussiedler/innen, die im Jahre 2006 Arbeitslosengeld II bezogen, sind erst nach 1990 in die Bundesrepublik eingereist. Darin spiegelt sich einerseits die Migrationsgeschichte der Bundesrepublik wider, die in den Jahren nach 1990 vor allem durch Zuwanderung aufgrund von Asyl (bis 1993) und eben durch Aussiedler/innen geprägt war. Andererseits wird hier nur ein Teil aller Aussiedler/innen, nämlich die ALG II-Beziehenden unter ihnen, betrachtet.⁷⁰ Anders als bei den anderen Herkunftsgruppen, deren Bestandsgrößen in der Bevölkerung jedenfalls für die Nicht-deutschen bekannt sind, lassen sich für (Spät-)Aussiedler/innen keine Hilfequoten ermitteln, da ihr Bestand in der Bevölkerung nicht bekannt ist.⁷¹

3.4 Soziodemographische Zusammensetzung

Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit und ohne Migrationshintergrund unterscheiden sich hinsichtlich des Bildungsniveaus sowie des Erwerbsstatus' und einer etwaigen Pflegefähigkeit. Hierauf wird im Folgenden anhand von Auswertungen der ersten beiden Wellen des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) eingegangen.

⁷⁰ Die relativ kurzen Aufenthaltsdauern in Deutschland hängen außerdem mit dem hohen Anteil von Jugendlichen – die durchweg nicht in Deutschland geboren wurden – unter den Aussiedler/innen zusammen.

⁷¹ Der Mikrozensus erfasst nur jene in Deutschland lebenden Spätaussiedler/innen, die nach dem 1. August 1999 zugewandert sind (vgl. Statistisches Bundesamt 2006, S. 76). Das ist als Basisgröße für die Ermittlung von Hilfequoten der (Spät-)Aussiedler/innen offensichtlich untauglich, da erhebliche Anteile von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die als (Spät-)Aussiedler/innen zugewandert sind, bereits vor diesem Stichtag kamen.

Anders als im Abschnitt 3.1 beziehen sich die Aussagen hier nicht auf die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zum Ziehungszeitpunkt (Juli 2006 bzw. Juli 2007), sondern auf Personen, die sowohl zum Ziehungs- als auch zum Befragungszeitpunkt erwerbsfähige Hilfebedürftige waren (Juli 2006 und ca. Frühjahr 2007 bzw. Juli 2007 und ca. Frühjahr 2008). Der Abschnitt B.1.1 im Anhang B enthält nähere Angaben zur genauen Abgrenzung.

Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund haben nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen seltener einen Haupt- oder Realschulabschluss (28 Prozent bis 30 Prozent bzw. 24 Prozent bis 28 Prozent) und häufiger keinen Abschluss (14 Prozent bis 16 Prozent) oder Abitur (21 Prozent bis 25 Prozent) als jene ohne Migrationshintergrund (vgl. Tabelle C.1.18 im Anhang C). Insbesondere Migrantinnen und Migranten ohne Schulabschluss haben höhere Hilfequoten als Personen mit Migrationshintergrund insgesamt. Bei denjenigen ohne Migrationshintergrund haben lediglich jene mit Abitur eine unterdurchschnittliche Hilfequote. Verglichen mit den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund insgesamt haben jene mit einem Migrationshintergrund aus Mittel- und Osteuropa bzw. den GUS-Staaten sowie der übrigen Welt überdurchschnittliche Schulabschlüsse, jene mit einem Migrationshintergrund aus der Türkei und den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern unterdurchschnittliche (vgl. Tabelle C.1.19 im Anhang C). Die PASS-Ergebnisse zu den Schulabschlüssen stimmen insgesamt mit den Ergebnissen der QS I überein (vgl. Abbildung D.1.42 im Anhang D).

Die schon bei den Schulabschlüssen festgestellte stärkere Polarisierung zwischen fehlenden und höheren Abschlüssen bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu denen ohne Migrationshintergrund zeigt sich auch bei den Berufsabschlüssen. Erwerbsfähige Hilfebedürftige ab 25 Jahren mit Migrationshintergrund haben nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen deutlich häufiger keinen Berufsabschluss (48 Prozent bis 50 Prozent) oder einen (Fach-) Hochschulabschluss (19 Prozent bis 21 Prozent) als jene ohne Migrationshintergrund (27 Prozent bis 29 Prozent bzw. 7 Prozent bis 8 Prozent – vgl. Tabelle C.1.20 im Anhang C). Eine Lehre hat lediglich ein knappes Drittel der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund erfolgreich absolviert, bei jenen ohne Migrationshintergrund sind es fast zwei Drittel.⁷² Bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund gibt es kaum Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Hingegen sind in der Bevölkerung Frauen unabhängig vom Migrationshintergrund insgesamt etwas schlechter qualifiziert als Männer. Unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund sind diejenigen aus Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten besonders gut qualifiziert, jene mit türkischem Migrationshintergrund haben besonders häufig keinen beruflichen Abschluss (vgl. Tabelle C.1.21 im Anhang C). Dies betrifft jeweils Frauen und Männer in ähnlicher Weise.⁷³

⁷² Diese Thematik wird im Hinblick auf die Anerkennung von Abschlüssen erneut aufgenommen in Abschnitt 6.5, S. 124 ff.

⁷³ Im Zusammenhang mit dem Berufsabschluss können mit PASS keine Aussagen darüber gemacht werden, bei wie vielen im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen in Deutschland eine Anerkennung

Von den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bis 24 Jahre hatte nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen knapp jede/r dritte mit Migrationshintergrund keinen Berufsabschluss und besuchte weder eine Schule noch absolvierte sie / er eine Ausbildung (vgl. Tabelle C.1.22 im Anhang C). Bei jenen ohne Migrationshintergrund betraf dies sogar knapp zwei Fünftel (1. Welle) bzw. ebenfalls ein Drittel (2. Welle). Allerdings sind die Hilfequoten der 15- bis 24-Jährigen bei jenen mit Migrationshintergrund mit einem Drittel gut drei Mal so hoch wie in der gleichen Altersgruppe ohne Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 3.1 in Abschnitt 3.1 und vgl. Tabellen C.1.10 im Anhang C). Unter den Migrantinnen und Migranten sind also unter den 15- bis 24-Jährigen mehr Personen im SGB II-Bezug, während sich die Hilfebedürftigkeit bei Jüngeren ohne Migrationshintergrund stärker auf jene mit schlechterem Ausbildungsstand konzentriert. Sowohl bei Migrantinnen und Migranten insgesamt als auch bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund werden damit also relevante Anteile in dieser jungen Altersgruppe nur einfache Tätigkeiten mit geringem Verdienstpotezial ausüben können, was den Zugang in den und den Verbleib im SGB II-Leistungsbezug begünstigen wird.

Hinsichtlich des Erwerbsstatus unterscheiden sich erwerbsfähige Hilfebedürftige mit und ohne Migrationshintergrund nur wenig. Der Anteil der regulär Erwerbstätigen (ohne Mini-Jobber/innen und Maßnahmenteilnehmer/innen) ist mit 7 Prozent bis 9 Prozent in beiden PASS-Wellen etwa gleich hoch (vgl. Tabelle C.1.23 im Anhang C). Unabhängig vom Migrationshintergrund gibt es bei regulärer Erwerbstätigkeit auch keine größeren Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Der Anteil der Mini-Jobber/innen unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund hat sich zwischen den beiden PASS-Wellen kaum verändert (12 Prozent bzw. 13 Prozent), bei jenen ohne Migrationshintergrund gibt es jedoch von der ersten zur zweiten PASS-Welle einen Anstieg der geringfügig Beschäftigten von 11 Prozent auf 17 Prozent. Diese Entwicklung findet in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA-Statistik) keine Entsprechung. Laut BA-Statistik gab es zwischen Frühjahr 2007 und dem Frühjahr 2008 (jeweils März) zwar einen leichten Anstieg der Mini-Job-Quote⁷⁴ unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen von rund 11 Prozent auf etwa 14 Prozent, jedoch war der Anstieg bei Ausländerinnen und Ausländern nicht höher als bei Deutschen.

Nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen pflegen zwischen 7 Prozent und 8 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund Angehörige (vgl. Tabelle C.1.24 im Anhang C).⁷⁵ Dabei pflegen unabhängig vom Migrationshintergrund nicht nur Frauen, sondern - wenngleich etwas seltener - auch Männer. Vier von

vorliegt. Die Frage nach der Anerkennung wurde nur gestellt, wenn die Befragten von sich aus angaben, einen im Ausland erworbenen Abschluss zu haben. Diese Antwortmöglichkeit wurde nicht vorgelesen, entsprechend waren die Fallzahlen zu im Ausland erworbenen Abschlüssen und deren Anerkennung in Deutschland zu gering und nicht mehr aussagekräftig.

⁷⁴ Anteil der ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigten Leistungsbezieher/innen an allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

⁷⁵ Die Ergebnisse zur Pflgetätigkeit aus der QS I (vgl. Abschnitt D.1 im Anhang D) können nicht direkt mit denen aus PASS verglichen werden, weil die Fragestellungen voneinander abweichen. In der QS I wurde gefragt, ob regelmäßig *hilfe-* oder *pflegebedürftige* Angehörige *betreut* werden, in PASS wurde gefragt, ob regelmäßig *pflegebedürftige* Verwandte oder Freunde im oder außerhalb des Haushalts *gepflegt* werden.

zehn pflegenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund und sogar die Hälfte derer mit Migrationshintergrund hat einen zeitlichen Aufwand von höchstens neun Stunden wöchentlich, etwa jeweils ein Viertel pflegt zwischen 10 und 19 Stunden bzw. mindestens 20 Stunden in der Woche (vgl. Tabelle C.1.25 im Anhang C). Damit dürfte bei einem erheblichen Teil der Pflegenden eine Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nur eingeschränkt möglich sein.

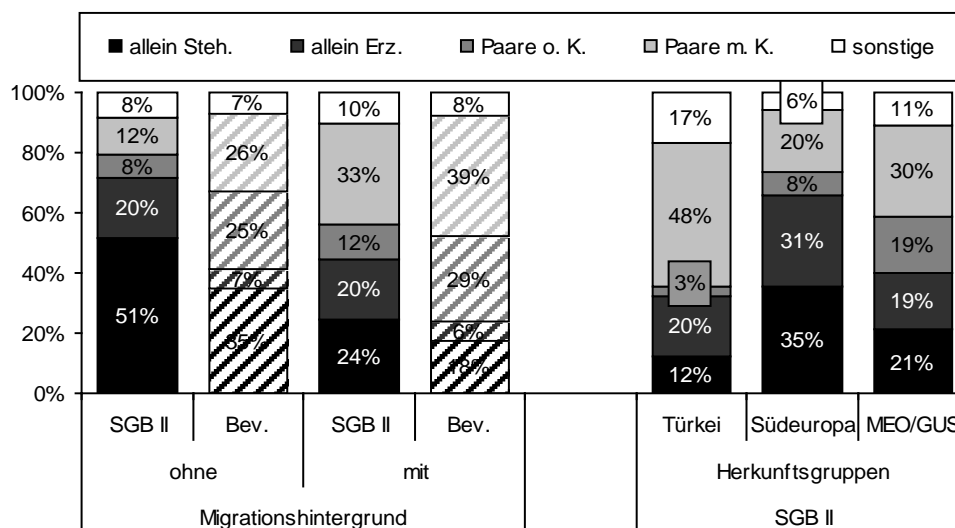
3.5 Haushaltsstrukturen

Neben den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Arbeitslosengeld II beziehen, erhalten auch die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Sozialgeld). Zur Bedarfsgemeinschaft einer bzw. eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gehören die mit ihr bzw. ihm lebenden unverheirateten (Stief-) Kinder bis 24 Jahre, die / der Partner/in sowie bei unverheirateten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bis 24 Jahre auch die gemeinsam lebenden (Stief-) Eltern. In der überwiegenden Zahl der Fälle sind Haushalt und Bedarfsgemeinschaft identisch. Lediglich in rund 7 Prozent der SGB II-Haushalte leben jenseits einer Bedarfsgemeinschaft im Leistungsbezug weitere Personen mit oder ohne Leistungsbezug (PASS, 2. Welle). Im Folgenden konzentriert sich die Betrachtung auf Haushalte, die die Lebensrealität der Betroffenen eher als das rechtliche Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft widerspiegeln.

Zunächst zeigt Abbildung 3.2 die Verteilung der SGB II-Haushalte und vergleichend auch der Bevölkerung nach der Haushaltszusammensetzung (vgl. auch Tabellen C.1.26 und C.1.27 im Anhang C). Hier hat ein Haushalt immer dann einen Migrationshintergrund, wenn mindestens eine darin lebende Person einen Migrationshintergrund hat. Bei den SGB II-Haushalten mit Migrationshintergrund handelt es sich zu einem Viertel um Haushalte von allein Stehenden, zu einem Fünftel um solche von allein Erziehenden, jeder achte Haushalt besteht aus einem kinderlosen Paar und jeder Dritte aus einem Paar mit Kind(ern). Damit sind unter den SGB II-Haushalten mit Migrationshintergrund deutlich häufiger Paare mit Kind(ern) und deutlich seltener allein Stehende vertreten als unter den SGB II-Haushalten ohne Migrationshintergrund. In die gleiche Richtung gehen auch die Unterschiede zwischen Haushalten mit und ohne Migrationshintergrund in der Bevölkerung. Jedoch ist die Hilfequote unabhängig vom Migrationshintergrund tendenziell in Haushalten mit wenigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen höher: Allein Stehende und allein Erziehende sind deutlich häufiger hilfebedürftig als Paare (vgl. Abbildung 3.3 und vgl. Tabelle C.1.28 im Anhang C). In der ersten PASS-Welle waren unter den allein Erziehenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit bzw. mit Migrationshintergrund drei von fünf im SGB II-Leistungsbezug. Bei den allein Stehenden im SGB II-Leistungsbezug handelt es sich sowohl bei jenen mit als auch ohne Migrationshintergrund bei lediglich einem Drittel um Frauen und bei zwei Dritteln um Männer (vgl. Tabelle C.1.26 im Anhang C). Die allein Erziehenden sind unabhängig von SGB II-Leistungsbezug und Migrationshintergrund ganz überwiegend allein erziehende Mütter über 25 Jahre; lediglich etwa 1 Prozent aller Haushalte aus der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund sind solche von allein erziehenden Vätern (vgl. Tabelle C.1.30 im Anhang C). In 15 Prozent der SGB II-Haushalte mit Migrationshintergrund

leben Kinder bis zwei Jahre; dies ist sowohl häufiger als in SGB II-Haushalten ohne Migrationshintergrund als auch in Haushalten mit Migrationshintergrund in der Bevölkerung insgesamt. Die sonstigen Haushalte, zu denen auch alle Haushalte mit mehreren Bedarfsgemeinschaften gehören, machen zwischen 7 Prozent und 10 Prozent aus (vgl. Abbildung 3.2).

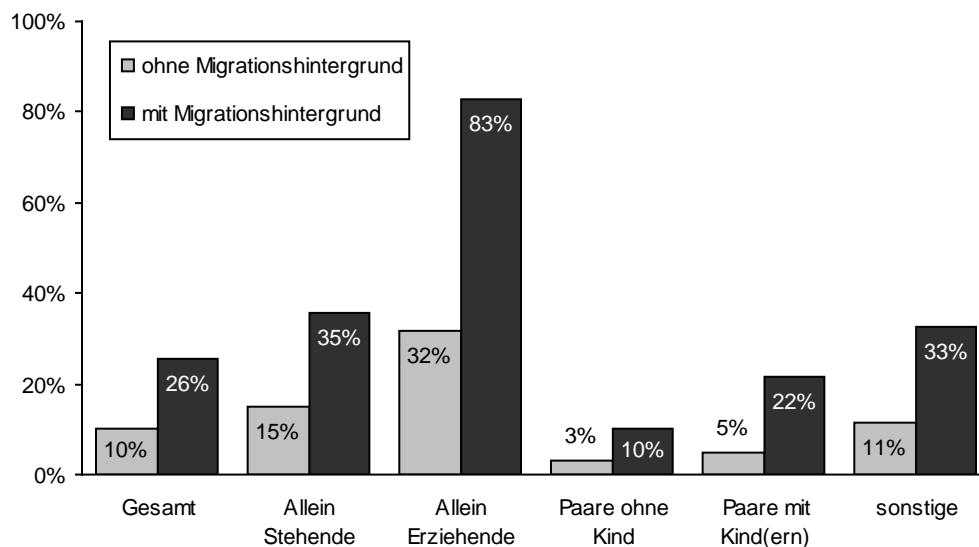
Abbildung 3.2: Haushaltszusammensetzungen



Anmerkung: Teilgrundgesamtheiten: SGB II: Haushalte mit SGB II-Leistungsbezug (zum Ziehungszeitpunkt); Bev.: Haushalte aus der Bevölkerung mit mindestens einer Person im erwerbsfähigen Alter (15 bis 63 Jahre); Migrationshintergrund, Herkunftgruppen und Haushaltstyp zum Befragungszeitpunkt; Südeuropa: Griechenland, Italien, Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, Portugal und Spanien; MOE / GUS: Mittel- und Osteuropa sowie GUS-Staaten; Allein Steh.: Allein Stehende; Allein Erz.: Allein Erziehende; Paare o. K.: Paare ohne Kinder; Paare m. K.: Paare mit mindestens einem Kind; geringe Fallzahlen (10-29) und damit begrenzte Aussagekraft bei allein Stehenden, allein Erziehenden und „Sonstigen“ mit Migrationshintergrund aus der Türkei, sowie allein Stehenden, allein Erziehenden und Paaren mit Kindern mit Migrationshintergrund aus „Südeuropa“; sehr geringe Fallzahlen (3-9) und damit sehr begrenzte Aussagekraft bei Paaren ohne Kinder mit Migrationshintergrund aus der Türkei sowie bei Paaren ohne Kinder und „Sonstigen“ mit Migrationshintergrund „Südeuropa“. Alleinerziehende und Paare mit Kindern ausschließlich mit Kindern bis 24 Jahre; zu den Fallzahlen siehe Tabellen C.1.26 und C.1.27 im Anhang C.

Quelle: Eigene Auswertung des IAB-Haushaltspans „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2. Welle.

Differenziert nach Herkunftgruppen (vgl. Abbildung 3.2 und vgl. Tabelle C.1.27 im Anhang C) zeigt sich, dass die SGB II-Haushalte mit türkischem Migrationshintergrund deutlich häufiger Paare mit Kind(ern) und deutlich seltener allein Stehende sind als die SGB II-Haushalte mit Migrationshintergrund insgesamt. Bei SGB II-Haushalten aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern hingegen handelt es sich deutlich häufiger um allein Stehende und allein Erziehende, deutlich seltener hingegen um Paare. Die Struktur der SGB II-Haushalte mit einem Migrationshintergrund aus Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten schließlich ist der Struktur der SGB II-Haushalte mit Migrationshintergrund insgesamt ähnlich, lediglich Paare ohne Kinder sind hier häufiger.

Abbildung 3.3: Hilfequoten nach Haushaltszusammensetzung

Anmerkung: Teilgrundgesamtheiten: SGB II: Haushalte mit SGB II-Leistungsbezug (zum Ziehungszeitpunkt); Bev.: Haushalte aus der Bevölkerung mit mindestens einer Person im erwerbsfähigen Alter (15 bis 63 Jahre); Staatsangehörigkeit, Migrationshintergrund, Haushaltszusammensetzung und durchschnittliche Haushaltsgrößen zum Befragungszeitpunkt; Paar: Ehepaar, unverheiratete, eingetragene gleichgeschlechtliche oder nicht weiter spezifizierte Partnerschaft; geringe Fallzahl (10-29) aus der Bevölkerungsstichprobe und damit begrenzte Aussagekraft bei allein Erziehenden mit Migrationshintergrund; zu den Fallzahlen siehe Tabelle C.1.28 im Anhang C.

Quelle: Eigene Auswertung des IAB-Haushaltspanel "Arbeitsmarkt und soziale Sicherung" (PASS), 2. Welle.

Entsprechend der Verteilung auf die Haushaltstypen sind die SGB II-Haushalte mit Migrationshintergrund im Durchschnitt auch größer als die SGB II-Haushalte ohne Migrationshintergrund; in jenen mit Migrationshintergrund leben im Schnitt 2,7 bis 2,9 Personen, in jenen ohne Migrationshintergrund durchschnittlich fast eine Person weniger (vgl. Tabelle C.1.26 im Anhang C). Während es bei den Haushalten mit Migrationshintergrund auch differenziert nach Herkunftsgruppen bei der durchschnittlichen Haushaltsgröße fast keinen Unterschied zwischen SGB II-Haushalten und Haushalten aus der Bevölkerung gibt, sind die SGB II-Haushalte ohne Migrationshintergrund deutlich kleiner als die Haushalte in der Bevölkerung (vgl. Tabellen C.1.26 und C.1.27 im Anhang C). Dies dürfte unter anderem auf den überproportional hohen Anteil der männlichen allein Stehenden ohne Migrationshintergrund im SGB II zurückzuführen sein.

Unter allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Partner/in handelte es sich bei 11 Prozent bis 14 Prozent um eine Partnerschaft, bei der ein/e Partner/in einen Migrationshintergrund hatte und der / die andere Partner/in nicht. In der Bevölkerung kam dies mit 13 Prozent bis 17 Prozent etwas häufiger vor (vgl. Tabelle C.1.29 im Anhang C).

In der Gegenüberstellung der beiden PASS-Wellen haben sich die Haushaltsstrukturen kaum verändert. Ein Vergleich mit den beiden anderen Befragungsdatensätzen (IAB-Querschnittsbefragung Teil I und Kundenbefragung) ist nicht unmittelbar möglich, weil eine Hochrechnung auf Haushaltsebene nicht vorliegt.

3.6 Materielle und soziale Situation

Die materielle und soziale Situation von SGB II-Haushalten mit Migrationshintergrund (Migrantenhaushalte) unterscheidet sich einerseits von der Situation der SGB II-Haushalte ohne Migrationshintergrund und andererseits z.T. auch von der Lage der Migrantenhaushalte in der Bevölkerung insgesamt. Im Folgenden wird auf das Ausgabeverhalten, die Vermögensverhältnisse, Unterhaltszahlungen, die Wohnsituation sowie die Wohnungs- und technische Ausstattung eingegangen. Wenn möglich werden auch die Ergebnisse der IAB-Querschnittsbefragung Teil I (QS I) zusätzlich zu den Ergebnissen der ersten beiden PASS-Wellen dargestellt.

3.6.1 Ausgabeverhalten

In ihrem Ausgabeverhalten unterscheiden sich SGB II-Haushalte mit und ohne Migrationshintergrund nur wenig voneinander. Nach den Ergebnissen der ersten beiden PASS-Wellen verzichtete gut ein Viertel der SGB II-Haushalte mit und ohne Migrationshintergrund auf den Kauf benötigter rezeptfreier Medikamente und gut die Hälfte auf erforderliche medizinische Behandlungen, wenn die Krankenkasse jeweils die Kosten nicht (voll) übernimmt (vgl. Abbildung 3.4 und vgl. Tabelle C.1.31 im Anhang C). Nach den Ergebnissen der IAB-Querschnittsbefragung Teil I (QS I) hat als Konsequenz der Leistungsreform 2005 jeweils ein Viertel bis ein Drittel der betroffenen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund auf medizinische Versorgung verzichtet (vgl. Abbildung D.1.21 im Anhang D).

Die QS I zeigte auch, dass etwa 8 Prozent bzw. 10 Prozent der betroffenen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen seit der Leistungsreform auf eine regelmäßige Mahlzeit verzichten, allerdings konnten sich auch einige diese erst nach der Leistungsreform leisten (6 Prozent bis 7 Prozent – vgl. Abbildung D.1.21 im Anhang D). Nach den Auswertungen der ersten beiden PASS-Wellen haben 6 Prozent bis 8 Prozent der SGB II-Haushalte mit Migrationshintergrund und 13 Prozent bis 15 Prozent derjenigen ohne Migrationshintergrund nicht mindestens eine warme Mahlzeit täglich (vgl. Abbildung 3.4 und vgl. Tabelle C.1.31 im Anhang C). Dies könnte mit dem höheren Anteil der allein Stehenden unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund zusammenhängen, die generell seltener warme Mahlzeiten haben dürfen.

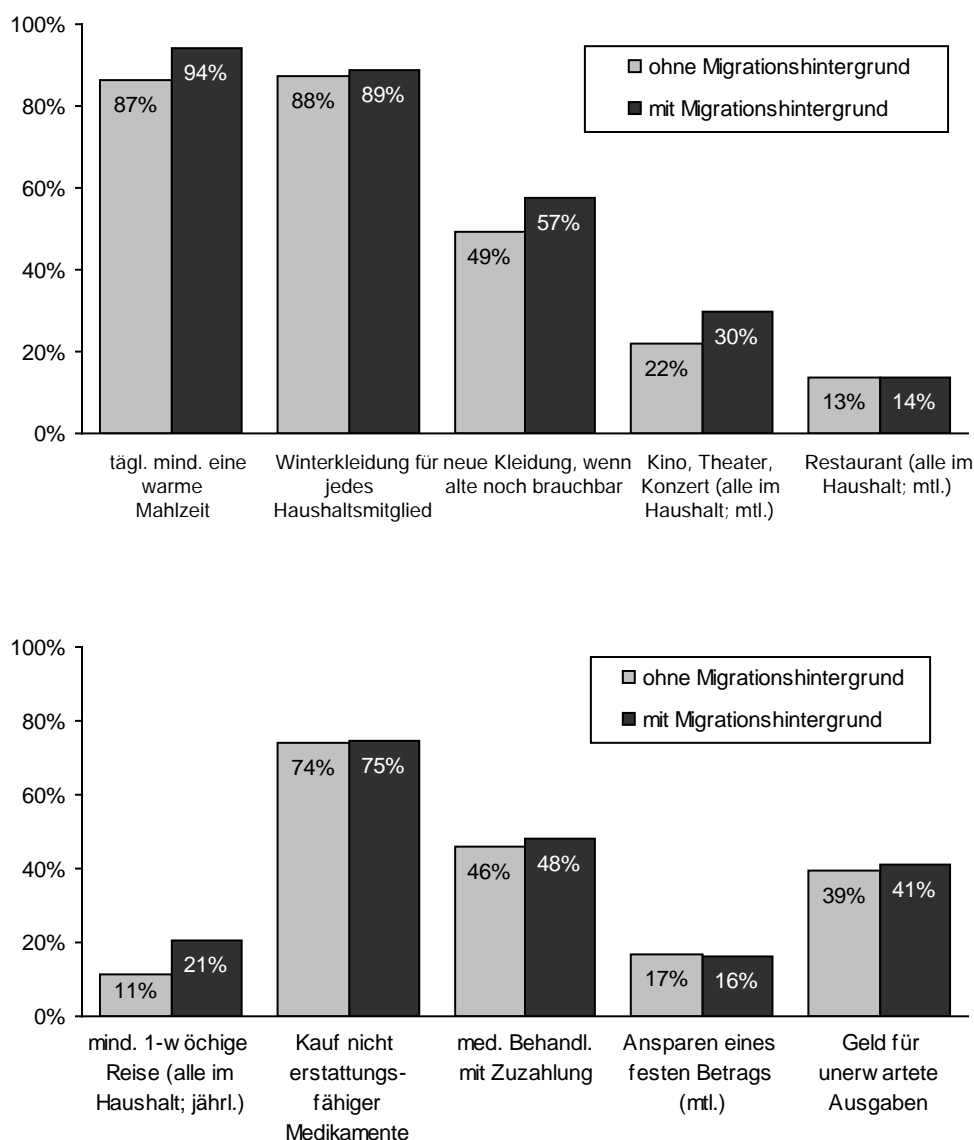
Wegen der Leistungsreform hat nach den Ergebnissen der QS I etwa ein Drittel der betroffenen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund auf den Kauf notwendiger Kleidungsstücke verzichtet (vgl. Abbildung D.1.21 im Anhang D). Nach den Ergebnissen der ersten beiden PASS-Wellen hatten jeweils zwischen 11 Prozent und 17 Prozent der SGB II-Haushalte mit und ohne Migrationshintergrund nicht ausreichend Winterkleidung (vgl. Abbildung 3.4 und vgl. Tabelle C.1.31 im Anhang C). Etwa die Hälfte der SGB II-Haushalte, solche mit Migrationshintergrund etwas häufiger als solche ohne Migrationshintergrund, kauften jedoch neue Kleidung für alle Haushaltsmitglieder, auch wenn die alte noch nicht abgetragen war.

Im Zusammenhang mit der Leistungsreform haben nach den Ergebnissen der QS I seinerzeit knapp die Hälfte derjenigen mit und gut die Hälfte derjenigen ohne Migrations-

hintergrund auf Freizeitaktivitäten, wie z.B. Urlaubsreisen, Ausflüge, Kino, Theater, Konzerte oder Hobbys verzichtet (vgl. Abbildung D.1.21 im Anhang D). Nach den PASS-Ergebnissen für die ersten beiden Wellen leisten sich lediglich in etwa jedem fünften Migrantenhaushalt mit SGB II-Leistungsbezug und in jedem zehnten SGB II-Haushalt ohne Migrationshintergrund alle Haushaltsmitglieder mindestens einmal jährlich eine mindestens einwöchige Urlaubsreise (vgl. Abbildung 3.4 und vgl. Tabelle C.1.31 im Anhang C). Einen Kino-, Theater- oder Konzertbesuch leisten sich alle Haushaltsmitglieder mindestens einmal monatlich in etwa jedem vierten SGB II-Haushalt, jene mit Migrationshintergrund etwas häufiger als solche ohne Migrationshintergrund. In jedem siebten SGB II-Haushalt mit und ohne Migrationshintergrund gehen alle Haushaltsmitglieder mindestens einmal monatlich ins Restaurant.

Unter den Migrantenhaushalten mit SGB II-Leistungsbezug können sich diejenigen mit einem Migrationshintergrund aus Mittel- und Osteuropa bzw. den GUS-Staaten offenbar am meisten leisten (vgl. Tabelle C.1.32 im Anhang C). Die Differenzierung der SGB II-Haushalte mit und ohne Migrationshintergrund nach Haushaltszusammensetzung führt zu keinem eindeutigen Bild (vgl. Tabellen C.1.33 und C.1.34 im Anhang C).

Im Vergleich zu den SGB II-Haushalten leisten sich die Haushalte aus der Bevölkerung unabhängig vom Migrationshintergrund die genannten Güter und Dienstleistungen z.T. deutlich häufiger (vgl. Tabelle C.1.31 im Anhang C). Allerdings ist der Unterschied zwischen den SGB II-Haushalten und den Bevölkerungshaushalten hinsichtlich des Ausgabeverhaltens bei Migrantinnen und Migranten deutlich geringer als bei jenen ohne Migrationshintergrund.

Abbildung 3.4: Ausgabeverhalten von Haushalten mit SGB II-Leistungsbezug

Anmerkung: Teilgrundgesamtheit: Haushalte mit SGB II-Leistungsbezug (zum Ziehungs- und Befragungszeitpunkt); gefragt wurde nach ausreichend Winterkleidung für jedes Haushaltsmitglied; gefragt wurde, ob ab und zu für jeden in der Familie neue Kleidung gekauft werde, wenn die alte noch nicht abgetragen sei; gefragt wurde, ob jedes Familienmitglied mindestens einmal im Monat ins Kino, Theater oder Konzert gehen könnte; gefragt wurde ob der Haushalt mindestens einmal im Monat ins Restaurant gehen könnte; gefragt wurde, ob jeder im Haushalt eine mindestens 1-wöchige Urlaubsreise im Jahr mache; gefragt wurde, ob der Haushalt benötigte rezeptfreie Medikamente- wie z.B. Kopfschmerztabletten oder Mittel gegen Erkältung - kaufe, auch wenn die Krankenkasse diese nicht bezahle; gefragt wurde, ob der Haushalt benötigte Behandlungen in Anspruch nehme, die von der Krankenkasse nicht vollständig bezahlt werden, wie z.B. Zahnersatz oder eine Brille; gefragt wurde, ob der Haushalt in der Lage sei unerwartet anfallende Ausgaben mit eigenem Geld zu bezahlen, um etwa eine kaputte Waschmaschine zu ersetzen; zu den Fallzahlen siehe Tabelle C.1.31 im Anhang C.

Quelle: Eigene Auswertung des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2. Welle (ca. Frühjahr 2008).

3.6.2 Ersparnisse und Schulden

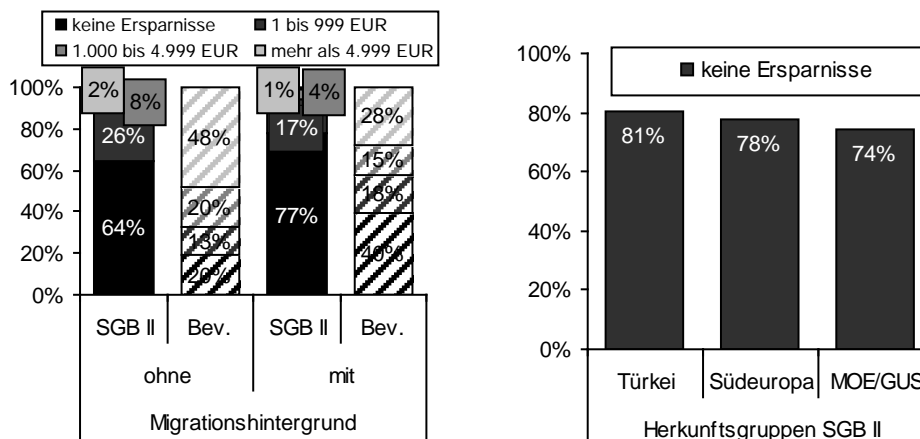
Mit der Leistungsreform Anfang 2005 sind die früheren einmaligen Leistungen der Sozialhilfe weitgehend entfallen. Die Hilfebedürftigen sollen sich seither aus den Regelleistungen einen Teil für größere Anschaffungen zurücklegen. Nach den Ergebnissen der ersten beiden PASS-Wellen spart lediglich etwa jeder sechste SGB II-Haushalt mit und ohne Migrationshintergrund monatlich einen festen Betrag (vgl. Abbildung 3.4 und vgl. Tabelle C.1.31 im Anhang C). Nur etwa zwei von fünf SGB II-Haushalten mit und ohne Migrationshintergrund sehen die Möglichkeit, unerwartete Ausgaben mit Angespartem zu bezahlen. Damit korrespondiert, dass in der zweiten PASS-Welle über drei Viertel der SGB II-Haushalte mit und knapp zwei Drittel derjenigen ohne Migrationshintergrund keinerlei Ersparnisse haben; dabei gibt es nur wenige Unterschiede zwischen den Herkunftsgruppen (vgl. Abbildung 3.5 und vgl. Tabellen C.1.35 und C.1.36 im Anhang C). Auch nach den Ergebnissen der QS I verfügen erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund deutlich seltener über alle dort erhobenen Vermögensarten (vgl. Abbildung D.1.30 im Anhang D). Die Unterschiede zwischen den SGB II-Haushalten mit und ohne Migrationshintergrund hängen ggf. damit zusammen, dass Migrantinnen und Migranten zu einem größeren Teil vor 2005 Sozialhilfe bezogen haben (vgl. Abschnitt 4.1). In der Sozialhilfe waren bzw. sind die Anrechnungsregeln für Vermögen strenger als in der Arbeitslosenhilfe. Die Haushalte aus der Bevölkerung konnten unabhängig vom Migrationshintergrund wesentlich häufiger finanzielle Rücklagen bilden als die SGB II-Haushalte (vgl. Tabellen C.1.31 und C.1.35 im Anhang C). Auch hier ist jedoch der Unterschied zwischen Migrantenhaushalten mit und ohne SGB II-Bezug geringer als bei jenen Haushalten ohne Migrationshintergrund.

Zwei Fünftel der SGB II-Haushalte mit und die Hälfte derjenigen ohne Migrationshintergrund sind nach den Ergebnissen der zweiten PASS-Welle sogar verschuldet (vgl. Abbildung 3.6 und vgl. Tabelle C.1.35 im Anhang C). In der Bevölkerung sind die Haushalte mit Migrationshintergrund hingegen häufiger verschuldet als jene ohne Migrationshintergrund. Dies könnte ggf. darauf zurückzuführen sein, dass die Migrantinnen und Migranten in der Bevölkerung längere Aufenthaltsdauern in Deutschland aufweisen und somit über einen längeren Zeitraum die Möglichkeit hatten, sich hier zu verschulden (vgl. Tabelle C.1.5 im Anhang C).

Unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund beträgt der Anteil der Verschuldeten nach der QS I lediglich 28 Prozent, bei jenen ohne Migrationshintergrund 46 Prozent (vgl. Abbildung D.1.31 im Anhang D). Der höhere Anteil der verschuldeten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im PASS dürfte darauf zurückzuführen sein, dass in dem Panel verschiedene Schuldenarten sehr detailliert abgefragt wurden. Es wird u.a. nach Leasingverträgen, Ratenzahlungen für größere Anschaffungen oder die Nutzung eines Dispokredites gefragt. In der QS I wurde lediglich mit einer Ja-/Nein-Frage erhoben, ob ein Haushaltsmitglied Schulden hat; Raten- und Leasingzahlungen dürften hier von den Befragten eher nicht als Schulden angegeben worden sein. Sowohl nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen (vgl. Abbildung 3.6 und vgl. Tabelle C.1.36 im Anhang C) als auch nach den Ergebnissen der QS I (vgl. Abbildung D.1.31 im Anhang D) sind unter jenen im SGB II-Leistungsbezug mit Migrations-

hintergrund diejenigen mit einem Migrationshintergrund aus der Türkei oder den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern besonders häufig verschuldet, jene aus Mittel- und Osteuropa oder den GUS-Staaten hingegen deutlich seltener. Dies könnte erneut mit den vergleichsweise kürzeren Aufenthaltsdauern derer aus Mittel- und Osteuropa und den GUS-Staaten zusammenhängen (vgl. Tabelle C.1.6 im Anhang C)

Abbildung 3.5: Ersparnisse von Haushalten



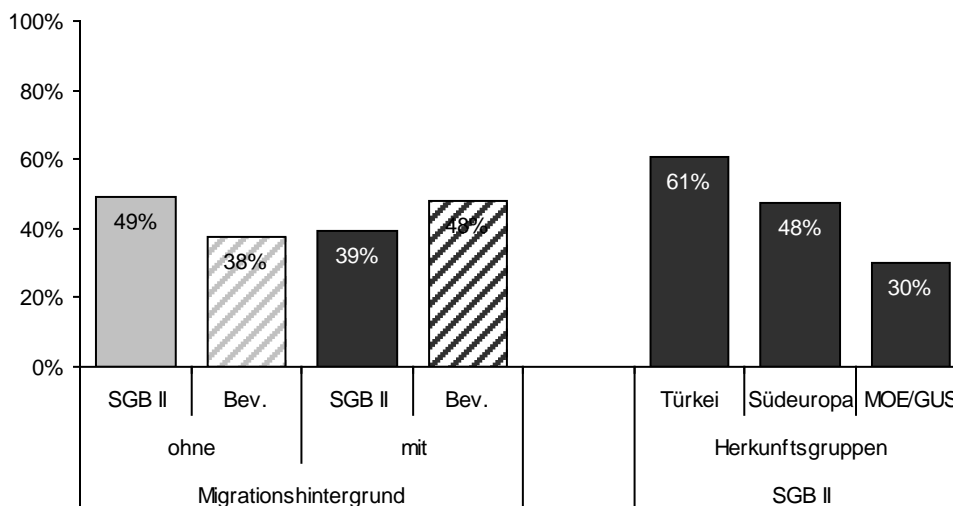
Anmerkung: Teilgrundgesamtheiten linke Grafik: SGB II: Haushalte mit SGB II-Leistungsbezug (zum Ziehungs- und Befragungszeitpunkt); Bev.: Haushalte aus der Bevölkerung mit mindestens einer Person im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre); Teilgrundgesamtheit rechte Grafik: Haushalte mit SGB II-Leistungsbezug (zum Ziehungs- und Befragungszeitpunkt); Südeuropa: Griechenland, Italien, Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, Portugal und Spanien; MOE / GUS: Mittel- und Osteuropa sowie GUS-Staaten; gefragt wurde nach Ersparnissen des Haushaltes, z.B. in Form von Spargbüchern, Aktien, Bausparguthaben, Lebensversicherungen oder ähnlichem; Immobilienbesitz wird ausdrücklich ausgeschlossen; geringe Fallzahl (10-29) und damit begrenzte Aussagekraft bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund und Ersparnissen in Höhe von „1.000 bis 4.999 EUR“; sehr geringe Fallzahl (3-9) und damit sehr begrenzte Aussagekraft bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund und Ersparnissen in Höhe von „mehr als 4.999 EUR“; zu den Fallzahlen siehe Tabellen C.1.35 und C.1.36 im Anhang C.

Quelle: Eigene Auswertung des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2. Welle (ca. Frühjahr 2008).

Für SGB II-Bezieher/innen mit Schuldenproblemen besteht grundsätzlich die Möglichkeit, im Rahmen der SGB II-Leistungen eine Schuldnerberatung und weitere sozialintegrative Leistungen zu erhalten, wenn dies zur Erwerbsintegration der erwerbsfähigen Bedarfsgemeinschaftsmitglieder erforderlich ist. Mit den PASS-Daten ist der Zugang zur Schuldnerberatung jedoch nur näherungsweise abbildbar; es wird erhoben, ob es auf Veranlassung der Grundsicherungsstelle eine externe Beratung zu persönlichen Problemen (z.B. Schulden oder Alkohol) gegeben hat. Auf Veranlassung der Grundsicherungsstellen haben nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen lediglich zwischen 4 Prozent und 6 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund, die sich nicht in Schulausbildung befanden, eine externe Beratung zu persönlichen Problemen erhalten (vgl. Tabelle C.1.37 im Anhang C). Auch die Ergebnisse des Untersuchungsfeldes 3 der Evaluierung nach § 6c SGB II haben gezeigt, dass nur selten persönliche Schwierigkeiten wie z.B. Schulden in Beratungsgesprächen zur Spra-

che kommen; noch seltener werden entsprechende Maßnahmen eingeleitet (vgl. ZEW, IAQ und TNS Emnid 2008, S. 102).

Abbildung 3.6: Verschuldete Haushalte



Anmerkung: Teilgrundgesamtheiten: SGB II: Haushalte mit SGB II-Leistungsbezug (zum Ziehungs- und Befragungszeitpunkt); Bev.: Haushalte aus der Bevölkerung mit mindestens einer Person im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre); Südeuropa: Griechenland, Italien, Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, Portugal und Spanien; MOE / GUS: Mittel- und Osteuropa sowie GUS-Staaten; gefragt wurde nach Schulden, Krediten und Kontoüberziehungen aller Haushaltsmitglieder; Kredite für eine selbst genutzte Wohnung oder ein selbst genutztes Haus werden ausdrücklich ausgeschlossen; zu den Fallzahlen siehe Tabellen C.1.35 und C.1.36 im Anhang C.

Quelle: Eigene Auswertung des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2. Welle (ca. Frühjahr 2008).

3.6.3 Unterhaltszahlungen

Der Erhalt privater Unterhaltszahlungen kann die materielle Situation verbessern. Allerdings gilt dies für SGB II-Haushalte nur eingeschränkt, da derartige Zahlungen grundsätzlich auf die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angerechnet werden. Erwerbsfähige Hilfebedürftige (QS I) bzw. SGB II-Haushalte (PASS) mit Migrationshintergrund erhalten derartige Zahlungen nur etwa halb so oft (4 Prozent bis 7 Prozent) wie solche ohne Migrationshintergrund (10 Prozent bis 14 Prozent) (vgl. Abbildung D.1.23 im Anhang D und vgl. Tabelle C.1.38 im Anhang C). Nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen leisten zwischen 2 Prozent und 4 Prozent der SGB II-Haushalte mit und ohne Migrationshintergrund Unterhaltszahlungen an Personen außerhalb des Haushalts (vgl. Tabelle C.1.38 im Anhang C). Auf Basis der QS I ergibt sich, dass seinerzeit rund jeder zehnte erwerbsfähige Hilfebedürftige mit und ohne

Migrationshintergrund Unterhaltsverpflichtungen gegenüber ehemaligen Partnerinnen bzw. Partnern oder gegenüber Kindern hatte (vgl. Abbildung D.1.23 im Anhang D).⁷⁶

Nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen erhalten Haushalte in der Gesamtbevölkerung erwartungsgemäß seltener Unterhaltszahlungen als SGB II-Haushalte und leisten derartige Zahlungen deutlich häufiger (vgl. Tabelle C.1.38 im Anhang C).

3.6.4 Wohnsituation

Rund sieben von acht SGB II-Haushalten mit Migrationshintergrund wohnen nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen zur Miete, bei jenen ohne Migrationshintergrund sind es fünf von sechs (vgl. Tabelle C.1.39 im Anhang C). Nach den Ergebnissen der QS I war der Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund, die zur Miete wohnen, sogar noch etwas höher (vgl. Abbildung D.1.34 im Anhang D). Der Anteil derjenigen mit selbstgenutztem Wohneigentum ist nach den Ergebnissen beider Datengrundlagen bei jenen mit Migrationshintergrund (3 Prozent bis 4 Prozent) geringer als bei jenen ohne Migrationshintergrund (6 Prozent bis 9 Prozent) (vgl. Abbildung D.1.34 im Anhang D und vgl. Tabelle C.1.39 im Anhang C). Nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen wohnen SGB II-Haushalte mit und ohne Migrationshintergrund deutlich häufiger zur Miete und deutlich seltener in selbstgenutztem Wohneigentum als die entsprechenden Haushalte der Bevölkerung insgesamt.

In beiden PASS-Wellen zahlen die Hauptmieterhaushalte weitgehend unabhängig von Migrationshintergrund und SGB II-Leistungsbezug je Quadratmeter Wohnfläche durchschnittlich rund 8 EUR monatlich Miete einschließlich aller Betriebs- und Energiekosten (vgl. Tabelle C.1.40 im Anhang C). Dabei zahlen Migrantenhaushalte durchschnittlich etwas mehr Miete (bis 0,50 EUR je Quadratmeter monatlich) als Haushalte ohne Migrationshintergrund. Dies dürfte allerdings damit zusammenhängen, dass Migrantinnen und Migranten häufiger in Städten leben (vgl. Abbildung D.1.6 im Anhang D), wo i.d.R. höhere Mietpreise verlangt werden. Dabei gibt es jedoch eine breite, allerdings vergleichbare Streuung der Miete je Quadratmeter innerhalb der Gruppen.

Sowohl nach den Ergebnissen der QS I als auch nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen haben erwerbsfähige Hilfebedürftige (QS I) bzw. SGB II-Haushalte (PASS) mit Migrationshintergrund weniger Wohnraum zur Verfügung als solche ohne Migrationshintergrund.⁷⁷ Dies gilt sowohl gemessen an der Wohnfläche im Vergleich zu den Richtwerten des sozialen Wohnungsbaus (vgl. zu den Richtwerten Tabelle C.1.41 im Anhang C) als auch gemessen an der Zahl der Zimmer in Relation zur Zahl der im Haushalt lebenden Personen. Unter jenen im Leistungsbezug mit Migrationshintergrund ist nach der QS I ebenso wie nach PASS der Anteil derjenigen, die über

⁷⁶ Die im Vergleich zu beiden PASS-Wellen deutlich höheren Anteile in der QS I dürften wesentlich methodisch bedingt sein. In der QS I wurden Unterhaltsverpflichtungen und nicht Unterhaltszahlungen erhoben, wobei anders als in PASS keine Einschränkung auf Personen außerhalb des Haushalts erfolgte. Zudem beziehen sich die PASS-Angaben auf Haushalte, die QS I-Angaben auf erwerbsfähige Hilfebedürftige.

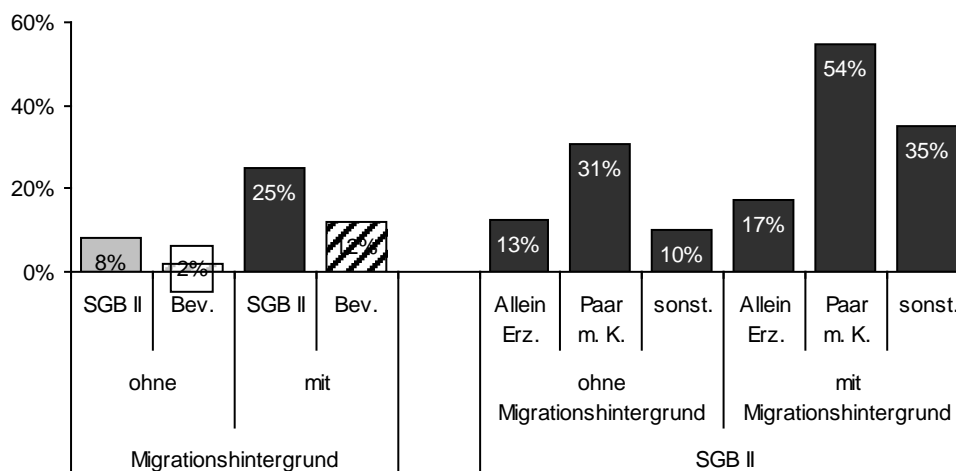
⁷⁷ Die Ergebnisse aus der QS I beziehen sich auf Hauptmieter/innen, Untermieter/innen und Eigentümer/innen von Wohnraum, die Ergebnisse der ersten beiden PASS-Wellen beziehen sich ausschließlich auf Hauptmieter/innen.

20 Quadratmeter weniger zur Verfügung haben als der entsprechende Richtwert des sozialen Wohnungsbaus, doppelt so hoch (13 Prozent bis 22 Prozent) wie der entsprechende Anteil bei jenen ohne Migrationshintergrund (7 Prozent bis 11 Prozent – vgl. Abbildung D.1.35 im Anhang D und vgl. Tabelle C.1.42 im Anhang C). Im Mittel haben die SGB II-Haushalte mit Migrationshintergrund nach den PASS-Ergebnissen für beide Wellen fünf bzw. sechs Quadratmeter weniger zur Verfügung als der entsprechende Richtwert, bei jenen ohne Migrationshintergrund entspricht die Fläche im Durchschnitt in etwa dem Richtwert.

Nach den Resultaten aus der QS I und der beiden PASS-Wellen ist der Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (QS I) bzw. der SGB II-Haushalte (PASS), die weniger Wohnräume als Haushaltsmitglieder haben, unter jenen mit Migrationshintergrund etwa drei Mal so hoch (24 Prozent bis 36 Prozent) wie unter jenen ohne Migrationshintergrund (8 Prozent bis 12 Prozent – vgl. Abbildung 3.7 und vgl. Abbildung D.1.36 im Anhang D und vgl. Tabellen C.1.43 und C.1.45 im Anhang C).

Im Vergleich zur Bevölkerung haben nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen die SGB II-Haushalte mit und ohne Migrationshintergrund sowohl gemessen an der Wohnfläche im Verhältnis zu den Richtwerten des sozialen Wohnungsbaus als auch gemessen an der Zahl der Wohnräume in Relation zur Haushaltsgröße kleinere Wohnungen (vgl. Abbildung 3.7 und vgl. Tabellen C.1.42 und C.1.43 im Anhang C). Auffällig ist jedoch, dass auch Migrantenhaushalte aus der Bevölkerung oft in kleineren Wohnungen als der Richtwert wohnen; ein Drittel bis zwei Fünftel haben bis zu 20 Quadratmeter weniger als der Richtwert.

Unter den SGB II-Haushalten gehören unabhängig vom Migrationshintergrund sowohl nach den Ergebnissen der QS I als auch des PASS vor allem Paare mit Kind(ern), aber auch allein Erziehende zu denjenigen, die weniger Wohnräume als Haushaltsmitglieder haben (vgl. Abbildung 3.7, vgl. Tabelle D.1.5 im Anhang D und Tabelle C.1.45 im Anhang C). SGB II-Haushalte mit türkischem Migrationshintergrund sind überdurchschnittlich oft Paare mit Kindern (vgl. Tabelle C.1.27 im Anhang C), entsprechend haben sie besonders häufig weniger Wohnräume als Haushaltsmitglieder (vgl. Abbildung D.1.36 im Anhang D und vgl. Tabelle C.1.44 im Anhang C). Es ist anzunehmen, dass Kinder häufig nicht über ein eigenes Zimmer verfügen. Bei den SGB II-Haushalten mit einem Migrationshintergrund aus Mittel- und Osteuropa und den GUS-Staaten handelt es sich überproportional häufig um Paarhaushalte ohne Kind(er) (vgl. Tabelle C.1.27 im Anhang C), die ganz überwiegend mindestens so viele Zimmer wie Haushaltsmitglieder haben (vgl. Abbildung D.1.36 im Anhang D und Tabellen C.1.44 und C.1.45 im Anhang C).

Abbildung 3.7: Haushalte mit weniger Zimmern als Personen

Anmerkung: Teilgrundgesamtheiten: SGB II: Haushalte mit SGB II-Leistungsbezug (zum Ziehungs- und Befragungszeitpunkt); Bev.: Haushalte aus der Bevölkerung mit mindestens einer Person im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre); Basis sind alle Hauptmieterhaushalte; Allein Erz.: Allein Erziehende; Paare m. K.: Paare mit mindestens einem Kind; sonst.: sonstige Haushalte ohne allein Stehende und ohne Paare ohne Kinder; die differenzierte Darstellung nach Haushaltstyp enthält nur eine Auswahl der Haushaltstypen (ohne allein Stehende und Paare ohne Kind/er); geringe Fallzahl (10--29) und damit begrenzte Aussagekraft bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund in sonstigen Haushalten; nicht dargestellt: Paarhaushalte mit SGB II-Leistungsbezug ohne Kinder, da für diese sehr geringe Fallzahlen (3-9) und damit sehr begrenzte Aussagekraft; zudem bei Paarhaushalten ohne Kinder sowohl mit und ohne Migrationshintergrund laut Hochrechnung nur zu 2 Prozent bis 3 Prozent weniger Zimmer als Personen; zu den Fallzahlen siehe Tabellen C.1.43 und C.1.45 im Anhang C.

Quelle: Eigene Auswertung des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2. Welle (ca. Frühjahr 2008).

Nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen haben fast alle Haushalte weitgehend unabhängig vom Migrationshintergrund und SGB II-Leistungsbezug eine Wohnung mit einem Bad mit Dusche oder Badewanne, eine Toilette innerhalb der Wohnung und eine Zentral- oder Etagenheizung oder Fernwärme (vgl. Tabelle C.1.46 im Anhang C).⁷⁸ Rund zwei Drittel aller SGB II-Haushalte haben einen Garten, einen Balkon oder eine Terrasse, bei jenen mit Migrationshintergrund sind es etwas mehr als bei jenen ohne Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 3.8 und vgl. Tabelle C.1.46 im Anhang C). In der entsprechenden Bevölkerung insgesamt sind es insbesondere bei denjenigen ohne Migrationshintergrund deutlich mehr. Etwa jeder siebte SGB II-Haushalt mit und ohne Migrationshintergrund hat feuchte Wände und / oder Fußböden; dieser Anteil ist für SGB II-Haushalte ohne Migrationshintergrund etwa doppelt so hoch wie in der entsprechenden Bevölkerung insgesamt, bei den Migrantenhaushalten mit SGB II-Bezug ist der Abstand zur entsprechenden Bevölkerung etwas geringer.

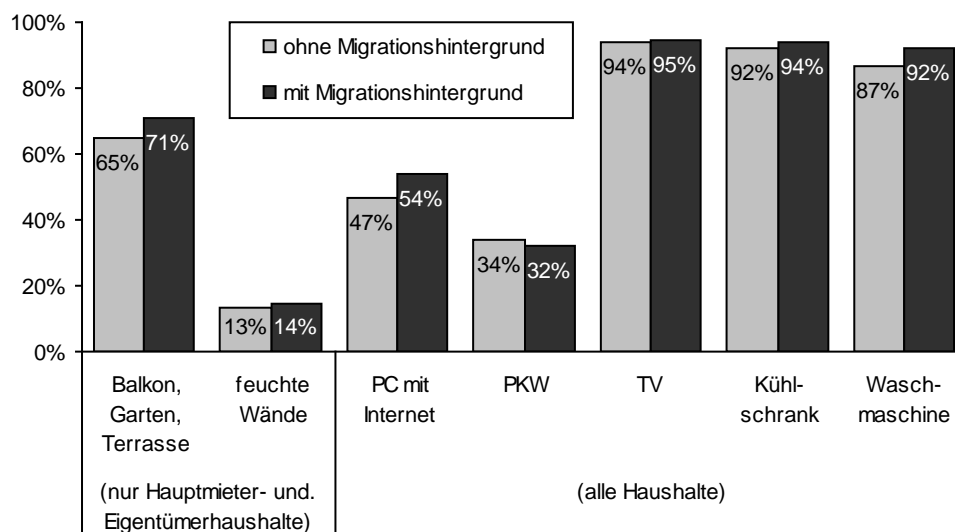
⁷⁸ Die Auswertungen zur Wohnungsausstattung beziehen sich nur auf Hauptmieter- und Eigentümerhaushalte, da die entsprechenden Angaben nur bei ihnen erhoben wurden.

Hinsichtlich der Wohnungsausstattung sind bei den SGB II-Haushalten mit Migrationshintergrund keine deutlichen Unterschiede nach Herkunftsgruppen erkennbar (vgl. Tabelle C.1.47 im Anhang C). Unabhängig vom Migrationshintergrund haben Alleinstehende nur rund zur Hälfte und damit besonders selten einen Garten, einen Balkon oder eine Terrasse. Etwas seltener müssen sie allerdings auch feuchte Wände und / oder Fußböden hinnehmen (vgl. Tabellen C.1.48 und C.1.49 im Anhang C). Im Übrigen sind die Unterschiede in der Wohnungsausstattung zwischen den Haushaltstypen unabhängig vom Migrationshintergrund nicht sehr ausgeprägt (vgl. Tabellen C.1.48 und C.1.49 im Anhang C).

Rund jeweils 90 Prozent aller Haushalte verfügen unabhängig von Migrationshintergrund und SGB II-Leistungsbezug nach den Ergebnissen der ersten beiden PASS-Wellen über einen Fernseher, eine Waschmaschine bzw. einen Kühlschrank (vgl. Abbildung 3.8 und vgl. Tabelle C.1.46 im Anhang C). Nach den Ergebnissen der beiden PASS-Wellen haben ebenfalls weitgehend unabhängig vom Migrationshintergrund von den SGB II-Haushalten - in weitgehender Übereinstimmung mit den Ergebnissen der QS I für erwerbsfähige Hilfebedürftige Ende 2005 - lediglich zwei Fünftel bis die Hälfte einen Computer mit Internetanschluss, ein Drittel hat einen PKW (vgl. Abbildung D.1.38 und D.1.39 im Anhang D und Tabelle C.1.46 im Anhang C); unter den Haushalten in der gesamten Bevölkerung sind es jeweils deutlich mehr. Dabei hat von der ersten zur zweiten PASS-Welle der Anteil der Haushalte mit einem Computer mit Internetanschluss unabhängig vom Migrationshintergrund und SGB II-Leistungsbezug zugenommen. Insbesondere der Internetzugang dürfte für die Stellensuche relevant sein.

Unter den SGB II-Haushalten mit Migrationshintergrund fällt auf, dass jene aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern unterdurchschnittlich oft über einen Computer mit Internetanschluss verfügen; im Übrigen sind die Unterschiede hinsichtlich der technischen Ausstattung zwischen den Herkunftsgruppen gering (vgl. Tabelle C.1.47 im Anhang C). Unabhängig vom Migrationshintergrund haben SGB II-Haushalte von Alleinstehenden und Paaren ohne Kind(er) unterdurchschnittlich oft einen Computer mit Internetanschluss und Alleinstehende und Alleinerziehende unterdurchschnittlich häufig einen PKW; im Übrigen sind die Unterschiede hinsichtlich der technischen Ausstattung zwischen den Haushaltstypen - jeweils für solche mit bzw. ohne Migrationshintergrund - gering (vgl. Tabellen C.1.48 und C.1.49 im Anhang C).

Abbildung 3.8: Wohnungs- und technische Ausstattung von Haushalten mit SGB II-Leistungsbezug



Anmerkung: Teilgrundgesamtheit: Haushalte mit SGB II-Leistungsbezug (zum Ziehungs- und Befragungszeitpunkt); zu den Fallzahlen siehe Tabelle C.1.46 im Anhang C.

Quelle: Eigene Auswertung des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2. Welle (ca. Frühjahr 2008).

3.7 Gesundheitliche Einschränkungen und tägliche Arbeitsfähigkeit

Gesundheit ist sowohl entscheidend für das Wohlbefinden als auch für die Fähigkeit, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und auszuüben. Gleichzeitig haben hier die Grundversicherungsstellen nur begrenzt Einflussmöglichkeiten auf die Erhaltung oder Verbesserung des gesundheitlichen Zustandes; dies ist vielmehr Aufgabe von Kranken- und ggf. Pflegekassen.

3.7.1 Anerkannte Behinderungen und schwerwiegende gesundheitliche Beeinträchtigungen

Nach übereinstimmenden Ergebnissen der IAB-Querschnittsbefragung Teil I (QS I) und der ersten beiden Wellen des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) ist bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund etwas seltener eine Behinderung amtlich festgestellt worden bzw. wurde ein entsprechender Antrag gestellt als bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund (vgl. Abbildung D.1.48 im Anhang D und vgl. Tabelle C.1.50 im Anhang C). Zuletzt war dies nach der zweiten PASS-Welle bei 10 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und bei 15 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund und damit jeweils nur wenig häufiger als bei der entsprechenden Bevölkerung der Fall. Allerdings berichten von den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund in beiden PASS-Wellen darüber hinaus etwa 20 Prozent und damit etwa doppelt so viele wie in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt

von sonstigen schwerwiegenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen (vgl. Tabelle C.1.50 im Anhang C). Unabhängig vom Migrationshintergrund ist bei erwerbsfähigen hilfebedürftigen Frauen etwas seltener eine Behinderung amtlich festgestellt bzw. ein entsprechender Antrag gestellt worden als bei erwerbsfähigen hilfebedürftigen Männern. Dies gilt ebenfalls für die Bevölkerung.

3.7.2 Gesundheitliche Befindlichkeit

Die Einschätzung der eigenen Gesundheit unterscheidet sich in der QS I ebenso wie in beiden PASS-Wellen nur wenig zwischen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund (vgl. Abbildung D.1.50 im Anhang D und vgl. Tabelle C.1.51 im Anhang C). Nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen schätzen jedoch erwerbsfähige Hilfebedürftige mit und ohne Migrationshintergrund ihre Gesundheit jeweils deutlich schlechter ein als die entsprechende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt. Dabei kann der Zusammenhang zwischen SGB II-Bezug und der schlechteren Einschätzung der Gesundheit in zwei Richtungen gehen: Der Gesundheitszustand verschlechtert sich (zumindest nach subjektiver Wahrnehmung) aufgrund von Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit, oder der schlechtere Gesundheitszustand erhöht das Risiko von Arbeitslosigkeit bzw. schränkt die Erwerbsmöglichkeiten ein und erhöht damit das Risiko des Leistungsbezuges.

Zwischen den Geschlechtern sind bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund keine relevanten Abweichungen bei der Einschätzung der eigenen Gesundheit zu erkennen. Auch bestehen kaum Unterschiede nach Herkunftsgruppen bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund (vgl. Tabelle C.1.52 im Anhang C). Erwartungsgemäß beurteilen jüngere erwerbsfähige Hilfebedürftige unabhängig vom Migrationshintergrund ihre Gesundheit besser als ältere (vgl. Tabelle C.1.53 im Anhang C).

Mit zunehmender Dauer des SGB II-Leistungsbezugs könnte sich die Gesundheit verändern. Sie könnte sich insbesondere verschlechtern, weil der Leistungsbezug und die damit verbundene Lebenssituation die Betroffenen belastet und / oder weil jene mit einer sich verschlechternden Gesundheit weniger Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben und daher eher im Leistungsbezug bleiben. Auf Basis des Vergleichs der Selbsteinschätzung des Gesundheitszustandes in der ersten und zweiten PASS-Welle konnte nach etwa einem Jahr Leistungsbezug insgesamt keine systematische Verschlechterung der Gesundheit festgestellt werden (vgl. Tabelle C.1.54 im Anhang C). Unabhängig vom Migrationshintergrund berichtet etwa jede/r fünfte erwerbsfähige Hilfebedürftige, der sowohl in der ersten als auch in der zweiten Welle SGB II-Leistungen bezog, dass sich ihre bzw. seine Gesundheit verbessert bzw. verschlechtert habe.

3.7.3 Selbstauskunft zur Arbeitsfähigkeit in Stunden

Im Zusammenhang mit der gesundheitlichen Situation und der Abfrage nach einzelnen Beschwerden wurde in der Kundenbefragung auch die Erwerbsfähigkeit im Sinne der täglichen Arbeitsfähigkeit erfragt. Immerhin jede/r Zwanzigste – Frauen etwas öfter als Männer – gab an, täglich nicht einmal 3 Stunden arbeiten zu können. Ebenso wie im

PASS (vgl. Abschnitt B.1.1.2 im Anhang B) sind damit laut Selbsteinschätzung deutlich mehr Hilfebedürftige nicht erwerbsfähig als in der BA-Statistik ausgewiesen: dort waren im Juli 2006 und im Juli 2007 nur 1 Prozent der SGB II-Bezieher/innen im erwerbsfähigen Alter nicht erwerbsfähig. Würde die Selbsteinschätzung aus den Befragungsdaten amtlich bestätigt werden, dann würden sich zahlreiche Personen wegen fehlender Erwerbsfähigkeit im Sinne des SGB II im falschen Sicherungssystem befinden, wenn sie nicht mit einer erwerbsfähigen hilfebedürftigen Person in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Würde diese Selbsteinschätzung amtlich bestätigt werden, dann würden sich diese Personen wegen fehlender Erwerbsfähigkeit im Sinne des SGB II im falschen Sicherungssystem befinden.

Umgekehrt gaben in der Kundenbefragung weniger als zwei Drittel der Befragten an, täglich 8 Stunden (oder mehr) arbeiten zu können. Es verbleibt ein beträchtlicher Teil von etwa einem Drittel aller Befragten, die zwar erwerbsfähig, aber nach den üblichen Maßstäben des Arbeitsmarktes auch nicht voll leistungsfähig sind und die deshalb vermutlich selbst für Teilzeitstellen gegenüber „gesünderen“ Bewerbern das Nachsehen haben. Hierbei gibt es erhebliche Unterschiede zwischen Frauen und Männern sowie zwischen den verschiedenen Herkunftsgruppen (siehe Tabelle 3.5). In allen Herkunftsgruppen ist der Anteil derjenigen, die mindestens 8 Stunden täglich arbeiten können, unter Männern deutlich höher als unter Frauen. Besonders niedrig mit einem reichlichen Drittel ist dieser Anteil unter Frauen aus Osteuropa (MOE/GUS sowie Aussiedlerinnen), was angesichts der hohen Frauenerwerbsbeteiligung in den Ursprungsländern erstaunt. Der Geschlechterunterschied ist am niedrigsten zwischen Männern und Frauen ohne Migrationshintergrund; bei den Herkunftsgruppen von Migrant/innen ist er mit ca. 30 Prozentpunkten jeweils relativ gleich.

Tabelle 3.5: Selbsteinschätzung zur täglichen Arbeitsfähigkeit

	tägliche Arbeitsfähigkeit... in Stunden ¹				...hat sich verringert ² in %
	< 3	3...<6	6...<8	8	
<i>Alle</i>					
Deutsche ohne Migrationshintergrund	4,4	11,9	17,9	65,7	16,5
Türkei	9,4	18,4	14,1	58,1	23,2
Südeuropäische Anwerbeländer	7,5*	13,9	14,8	63,8	17,6
(Spät-)Aussiedler/innen	3,2	14,5	21,1	61,2	19,0
MOE/GUS	6,6	26,2	20,7	46,3	25,5
Übrige Welt	2,8*	16,9	20,4	59,9	24,3
<i>Männer</i>					
Deutsche ohne Migrationshintergrund	4,9	8,3	12,9	73,9	12,4
Türkei	7,2*	6,4*	11,9	74,4	14,8
Südeuropäische Anwerbeländer	3,5*	6,6*	8,5*	81,4	14,6*
(Spät-)Aussiedler	1,9*	5,6*	13,5	79,0	16,4
MOE/GUS	4,4	8,9	19,5	67,1	27,0
Übrige Welt	0,7**	11,3*	14,7	73,4	24,3
<i>Frauen</i>					
Deutsche ohne Migrationshintergrund	4,0	15,6	23,0	57,4	20,8
Türkei	11,7*	30,9	16,4	41,0	31,0
Südeuropäische Anwerbeländer	10,8*	20,1	20,2*	48,8	20,3*
(Spät-)Aussiedlerinnen	4,7*	25,2	30,3	39,8	22,2
MOE/GUS	7,8*	33,1	21,2	37,7	24,8
Übrige Welt	5,6*	24,3	28,0	42,1	24,3

¹ „Wie viele Stunden Arbeit können Sie täglich über längere Zeit durchhalten?“ (Welle 1) ² Vergleich zwischen Welle 1 und Welle 2. * weniger als 30 Fälle, ** weniger als 5 Fälle.

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Die Abfrage desselben Sachverhaltes in der zweiten Welle erlaubt, Veränderungen in der gesundheitlichen Arbeitsfähigkeit zu erfassen. Ausgewiesen ist der Anteil von Personen, deren Arbeitsfähigkeit zwischen Welle 1 und 2 zurückgegangen ist (Tabelle 3.5, letzte Spalte). Dieser Anteil ist größer als der Anteil jener, deren Arbeitsfähigkeit sich verbessert hat. Bei etwas mehr als der Hälfte ist die gesundheitliche Arbeitsfähigkeit unverändert geblieben (ohne tabellarischen Nachweis).

In fast allen Herkunftsgruppen sind für Frauen häufiger als für Männer gesundheitliche Verschlechterungen zu verzeichnen;⁷⁹ eine Ausnahme stellen lediglich Personen aus Mittel- und Osteuropa einschl. GUS dar. Besonders ausgeprägt ist die Geschlechterdifferenz bei Personen mit türkischem Migrationshintergrund: Der Anteil der Frauen mit einer rückläufigen Arbeitsfähigkeit ist doppelt so hoch wie bei den Männern (31,0 gegenüber 14,8 Prozent). Bereits beim Gesundheitszustand zum Zeitpunkt der ersten Befragung hatten nur 41,0 Prozent der türkischen Frauen – und damit relativ wenige – angegeben, „normale“ Arbeitstage von 8 Stunden bewältigen zu können. Sowohl bei Männern als auch bei Frauen ist der Anteil von Personen mit rückläufiger Arbeitsfähigkeit unter Deutschen ohne Migrationshintergrund relativ klein.

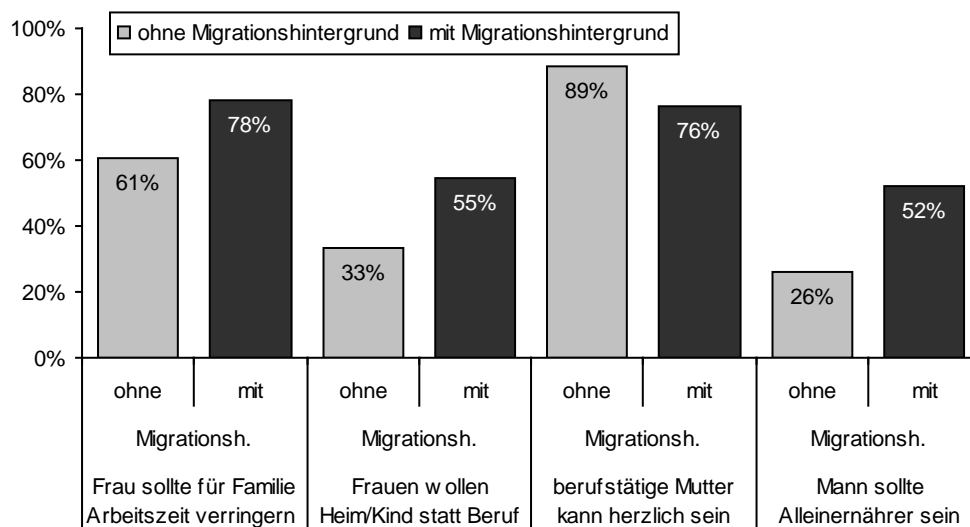
Selbstauskünfte über die tägliche Arbeitsfähigkeit sind – trotz eindeutiger Formulierung der Frage in der Kundenbefragung – vermutlich nicht nur vom Gesundheitszustand, sondern auch von der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt im Spannungsverhältnis zu häuslichen Aufgaben beeinflusst und insofern abhängig von der Rollenverteilung im Haushalt.

3.8 Rollen- und Ressourcenverteilung im Haushalt

Die Rollen- und Ressourcenverteilung im Haushalt ist ein relevanter Aspekt für das Verhältnis der Geschlechter zueinander – mit Auswirkungen auf die Verfügbarkeit zumindest der Frauen für eine außerhäusliche Erwerbstätigkeit (vgl. hierzu vertieft Abschnitt 6.4, S. 121ff.). Hierzu geben beide PASS-Wellen Auskunft. Unabhängig vom Leistungsbezug sehen Migrantinnen und Migranten die Aufgabe der Frau etwas häufiger in der Familie, gleichzeitig hat für sie die Berufstätigkeit der Frau etwas geringere Bedeutung bzw. ist nachteiliger für ihr Verhältnis zu den Kindern als bei jenen ohne Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 3.9 und vgl. Tabelle C.1.55 im Anhang C). Insgesamt äußern also die Migrantinnen und Migranten unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hinsichtlich der Geschlechterrollen etwas „traditioneller“ als jene ohne Migrationshintergrund.⁸⁰ Dies gilt unabhängig vom Geschlecht (vgl. Tabellen C.1.56 und C.1.57 im Anhang C). Bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund sind die Unterschiede zwischen den Herkunftsgruppen insgesamt ausgeprägt und uneinheitlich (vgl. Tabelle C.1.58 im Anhang C). Wiederum unterscheiden sich innerhalb einer Herkunftsgruppe Frauen und Männer hinsichtlich ihrer Rollenbilder nur wenig (vgl. Tabellen C.1.59 und C.1.60 im Anhang C).

⁷⁹ Dies gilt allerdings auch für gesundheitliche Verbesserungen, die ebenfalls häufiger unter Frauen zu verzeichnen sind (ohne tabellarischen Nachweis).

⁸⁰ Ein ähnliches Ergebnis haben die Auswertungen der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 der Evaluation nach § 6c SGB II im Rahmen dieses Projektes ergeben (vgl. Anhang A, S. 44).

Abbildung 3.9: Rollenbilder zum Verhältnis von Familie und Beruf

Anmerkung: Teilgrundgesamtheiten: eHb: erwerbsfähige Hilfebedürftige (zum Ziehungs- und Befragungszeitpunkt); Bev.: Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre); gefragt wurde nach der Zustimmung zu den abgebildeten Rollenbildern; die Kategorien „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“ der ursprünglich vierstufigen, ordinalen Antwortskala wurden als Zustimmung zusammengefasst; zu den Fallzahlen und der genauen Fragestellungen siehe Tabelle C.1.55 im Anhang C.

Quelle: Eigene Auswertung des IAB-Haushaltspanel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2. Welle (ca. Frühjahr 2008).

In der zweiten PASS-Welle wurde von Personen in einer Partnerschaft erhoben, ob und ggf. wie viel Geld sie zur eigenen Verfügung haben. Bei den Antworten ist zu berücksichtigen, dass bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen insgesamt nur sehr begrenzt finanzielle Mittel vorhanden sind. Dementsprechend geben in der zweiten PASS-Welle etwa die Hälfte der in Partnerschaft lebenden Frauen mit und ohne Migrationshintergrund an, sie hätten kein Geld zur eigenen Verfügung (vgl. Tabelle C.1.61 im Anhang C). Ebenso ist es bei den männlichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund, bei den Männern mit Migrationshintergrund sind es jedoch fast drei Viertel. Dieser Unterschied könnte damit zusammenhängen, dass in eher traditionell geprägten Familien der Frau die Verwaltung der Haushaltsmittel obliegt und sie damit auch eher als die Männer über eigenes Geld verfügen kann. – In der Bevölkerung insgesamt haben sowohl Frauen als auch Männer deutlich häufiger Geld zur eigenen Verfügung als es bei SGB II-Leistungen Beziehenden der Fall ist.

Auch die Entscheidungskompetenz in einer Partnerschaft bei Anschaffungen und bei der Gestaltung der gemeinsamen Freizeit war Gegenstand der zweiten PASS-Welle. Je nach Thema, Migrationshintergrund und Geschlecht geben vier bis fünf Sechstel der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an, beide Partner/innen würden in gleichem Maße entscheiden (vgl. Tabellen C.1.62 und C.1.63 im Anhang C). Dabei gibt es keine auffälligen Unterschiede zwischen jenen mit und ohne Migrationshintergrund sowie zur Bevölkerung.

3.9 Sozialisationsbedingungen von Kindern

3.9.1 Kinderbetreuung

Kinderbetreuung spielt im Kontext der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine doppelte Rolle: Einerseits bestimmt sie maßgeblich die Sozialisationsbedingungen der Kinder, und andererseits ist sie relevant für die Erwerbsmöglichkeiten der Eltern.

Für die Sozialisationsbedingungen der Kinder ist u.a. relevant, inwieweit sich beide Elternteile maßgeblich an der Betreuung und Erziehung beteiligen und ob es eine regelmäßige außerfamiliäre Betreuung gibt. Nach den Ergebnissen der ersten beiden Wellen des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) besteht rund ein Fünftel der SGB II-Haushalte mit und ohne Migrationshintergrund aus allein Erziehenden, wobei die allein erziehenden Frauen dominieren (vgl. Abschnitt 3.5). In gut der Hälfte der Paarhaushalte mit mindestens einem Kind bis 14 Jahre mit SGB II-Leistungsbezug übernimmt weitgehend unabhängig vom Migrationshintergrund während der Woche ausschließlich die Mutter die familiäre Kinderbetreuung; in zwei von fünf derartigen Haushalten beteiligt sich zumindest der Vater (vgl. Tabelle C.1.64 im Anhang C). In der Bevölkerung übernimmt die Mutter unabhängig vom Migrationshintergrund noch häufiger die Kinderbetreuung als in den SGB II-Haushalten, die Väter beteiligen sich noch seltener. Dies dürfte mit der höheren Erwerbsquote der Väter in der Bevölkerung zusammenhängen.

In SGB II-Haushalten werden nach den Ergebnissen der ersten beiden PASS-Wellen weitgehend unabhängig vom Migrationshintergrund vier von zehn Kindern im Alter bis 14 Jahre regelmäßig außerfamiliär betreut (vgl. Tabelle C.1.65 im Anhang C). In der Bevölkerung, sowohl für Haushalte mit als auch ohne Migrationshintergrund, sind es mit etwa einem Drittel etwas weniger außerfamiliär betreute Kinder. Dabei ist der Betreuungsanteil in Ostdeutschland deutlich höher als in Westdeutschland, was offensichtlich mit der besseren Versorgung mit Kinderbetreuungseinrichtungen im Osten des Landes zusammenhängt. Kleinere Kinder, die noch nicht zur Schule gehen, werden in Migrantenhaushalten zu gut der Hälfte regelmäßig außerfamiliär betreut. In SGB II-Haushalten ohne Migrationshintergrund betrifft dies etwa sechs von zehn Kindern. Lediglich etwa drei von zehn Schulkindern werden in SGB II-Haushalten mit und ohne Migrationshintergrund außerhalb der Schule regelmäßig außerfamiliär betreut.

Gemessen an der regelmäßigen Beteiligung der Väter an der Kinderbetreuung und der regelmäßigen außerfamiliären Betreuung der Kinder unterscheiden sich die Sozialisationsbedingungen von Kindern in SGB II-Haushalten mit und ohne Migrationshintergrund nicht wesentlich voneinander.

Für die Erwerbsmöglichkeiten der Eltern ist insbesondere relevant, ob *alle* Kinder regelmäßig außerfamiliär betreut werden. Nach den Ergebnissen der ersten beiden PASS-Wellen ist dies bezogen auf die Kinder bis 14 Jahre in rund einem Drittel aller SGB II-Haushalte mit und ohne Migrationshintergrund der Fall (vgl. Tabelle C.1.66 im Anhang C). In Westdeutschland betrifft dies jeweils rund 30 Prozent der Haushalte und in Ostdeutschland gut 40 Prozent der Haushalte. Dabei ist die Betreuungssituation in Migrantenhaushalten jeweils geringfügig schlechter als in SGB II-Haushalten ohne

Migrationshintergrund. In der Bevölkerung ist der Anteil der Haushalte mit und ohne Migrationshintergrund mit regelmäßiger außerfamiliärer Betreuung aller Kinder etwas geringer als unter den SGB II-Haushalten, insbesondere bei Bevölkerungshaushalten mit Migrationshintergrund.

Innerhalb der SGB II-Haushalte mit Migrationshintergrund unterscheidet sich die Betreuungssituation zwischen den Herkunftsgruppen nur wenig und ist - angesichts geringer Fallzahlen kaum interpretierbar - in den beiden PASS-Wellen uneinheitlich (vgl. Tabelle C.1.67 im Anhang C). In den SGB II-Haushalten von allein Erziehenden werden etwas häufiger alle Kinder regelmäßig außerfamiliär betreut als in Paarhaushalten mit SGB II-Bezug (vgl. Tabelle C.1.68 im Anhang C).

Bei den Haushalten, bei denen mindestens ein Kind bis 14 Jahre regelmäßig außerfamiliär betreut wird, stellt sich zudem die Frage nach den Kosten hierfür. Nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen muss sich rund ein Viertel der SGB II-Haushalte mit Migrationshintergrund und etwa ein Fünftel der SGB II-Haushalte ohne Migrationshintergrund nicht an den Kosten beteiligen (vgl. Tabelle C.1.69 im Anhang C). Die übrigen SGB II-Haushalte mit und ohne Migrationshintergrund haben in den beiden Wellen durchschnittlich zwischen 77 und 88 EUR monatlich für Kinderbetreuung ausgegeben. Je Kind sind das 65 EUR bis 72 EUR⁸¹, was bedeutet, dass durchschnittlich knapp ein Drittel des seinerzeitigen Regelsatzes für Kinder bis 14 Jahre für Betreuungskosten ausgegeben wurde. Dabei sind die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland uneinheitlich. Die durchschnittlichen Betreuungskosten für die Haushalte in der Bevölkerung liegen unabhängig vom Migrationshintergrund bei 105 bis 142 EUR monatlich⁸² und übersteigen damit die durchschnittlichen monatlichen Kosten der SGB II-Haushalte deutlich. Der Anteil der Haushalte in der entsprechenden Bevölkerung, bei denen die Betreuungskosten übernommen werden, ist jeweils geringer als bei jenen Haushalten mit SGB II-Leistungen.

Bis zur Hälfte der SGB II-Haushalte mit Migrationshintergrund mit mindestens einem Kind bis 14 Jahre, die bisher noch keine Unterstützung von der Grundsicherungsstelle bei der Suche nach einer Kinderbetreuung bekommen haben, wäre eine solche Unterstützung nach eigener Angabe wichtig gewesen (vgl. Tabelle C.1.70 im Anhang C).⁸³ Bei den entsprechenden Haushalten ohne Migrationshintergrund waren es nur rund ein Drittel.

⁸¹ Nur Haushalte mit Betreuungskosten für Kinder bis 14 Jahre; die gesamten derartigen Betreuungskosten eines Haushalts wurden auf alle Kinder bis 14 Jahre umgelegt, unabhängig davon, ob auch tatsächlich alle betreut werden.

⁸² Wie bei den SGB II-Haushalten wurden hier wiederum nur die Haushalte berücksichtigt, die sich an den Betreuungskosten beteiligen müssen.

⁸³ Basis sind alle Haushalte mit Kindern bis 14 Jahren, die kein Hilfeangebot des Grundsicherungsträgers bei der Suche nach einem Kinderbetreuungsplatz bekommen haben und die überdies dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen (etwa aus Altersgründen, Betreuung eines kleinen Kindes oder aus gesundheitlichen Gründen) und/oder Kontakt zur Grundsicherungsstelle hatten; in der 2. Welle (ca. Frühjahr 2008) wurden zudem nur solche Personen mit Kontakt zur Grundsicherungsstelle gefragt, die freiwillig oder auf Veranlassung der Grundsicherungsstelle auf Jobsuche waren.

3.9.2 Förderunterricht

Nur in der § 6c-Kundenbefragung wurde im Kontext der Betreuungssituation der Kinder auch nach dem Bedarf an Förderunterricht gefragt. Bei bestehendem Bedarf wurde die Frage erweitert, ob ein Förderunterricht stattfindet bzw., falls dies verneint wurde, warum kein Förderunterricht stattfindet.

Etwa zwischen einem Viertel und einem Drittel aller ALG II-Bezieher mit schulpflichtigen Kindern gab an, dass mindestens eines ihrer Kinder spezielle Förderung in der Schule benötige. Unter den südeuropäischen befragten Eltern waren es – bei geringer Fallzahl – fast die Hälfte, und praktisch ebenso viele bei Eltern aus der „übrigen Welt“. Den geringsten Bedarf signalisierten Aussiedler/innen, aber auch Eltern aus den mittel- und osteuropäischen Staaten bzw. der GUS liegen teilweise deutlich unterhalb des Wertes der Eltern ohne Migrationshintergrund (siehe Tabelle 3.6).

Tabelle 3.6: Bedarf an Förderunterricht

<i>Fallzahlen</i>	Bedarf an Förderunterricht in % 3.160	Förderunterricht findet statt in % 897
Deutsche ohne Migrationshintergrund	29,1	66,1
Türkei	34,7	50,8
Südeuropäische Anwerbeländer	43,7*	62,3*
(Spät-)Aussiedler/innen	14,0	54,5*
MOE/GUS	25,3	62,1
übrige Welt	42,3	53,8*

*Anmerkung: Befragt wurden Personen mit Kindern zwischen 6 und 18 Jahren, die zur Schule gehen.
Quelle: KUB-BP W2, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen*

Besteht ein Bedarf an Förderunterricht, so kann dem nur zwischen der Hälfte und zwei Dritteln nachgekommen werden. Besonders niedrig ist dieser Wert bei türkischen Eltern, die die Notwendigkeit von Förderunterricht bei ihren Kindern sehen; demgegenüber vergleichsweise hoch ist die Quote bei Eltern aus den südeuropäischen Anwerbeländern (bei niedriger Fallzahl), Eltern aus mittel- und osteuropäischen Ländern bzw. der GUS und vor allem bei Eltern ohne Migrationshintergrund. Da die finanziellen Ressourcen bei allen Herkunftsgruppen sehr begrenzt sind, ist als wesentlicher Grund für die herkunftsgruppenspezifischen Unterschiede in der Inanspruchnahme von Förderunterricht – neben herkunftsspezifischen Bildungsaspirationen – zu vermuten, dass sich Eltern ohne Migrationshintergrund besser mit den Anforderungen und Möglichkeiten des Förderunterrichts zurechtfinden und eventuell auch in engeren Verbindungen mit der Schule ihrer Kinder stehen. Die Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Förderunterricht trotz eines bestehenden Bedarfes sind in allen Herkunftsgruppen gleich: Sie bestehen in fehlenden finanziellen Ressourcen. Andere Gründe – Unkenntnis über entsprechende Einrichtungen, fehlende Bereitschaft der Kinder, Beendigung des Förderunterrichtes – wurden nur in Einzelfällen genannt (ohne tabellarischen Nachweis).

3.10 Gesellschaftliche Integration

Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund verfügen regelmäßig nur über eingeschränkte finanzielle Mittel, wodurch Zufriedenheit und gesellschaftliche Integra-

tion beeinträchtigt werden könnten. In beiden PASS-Wellen sind hierzu Angaben erhoben worden.

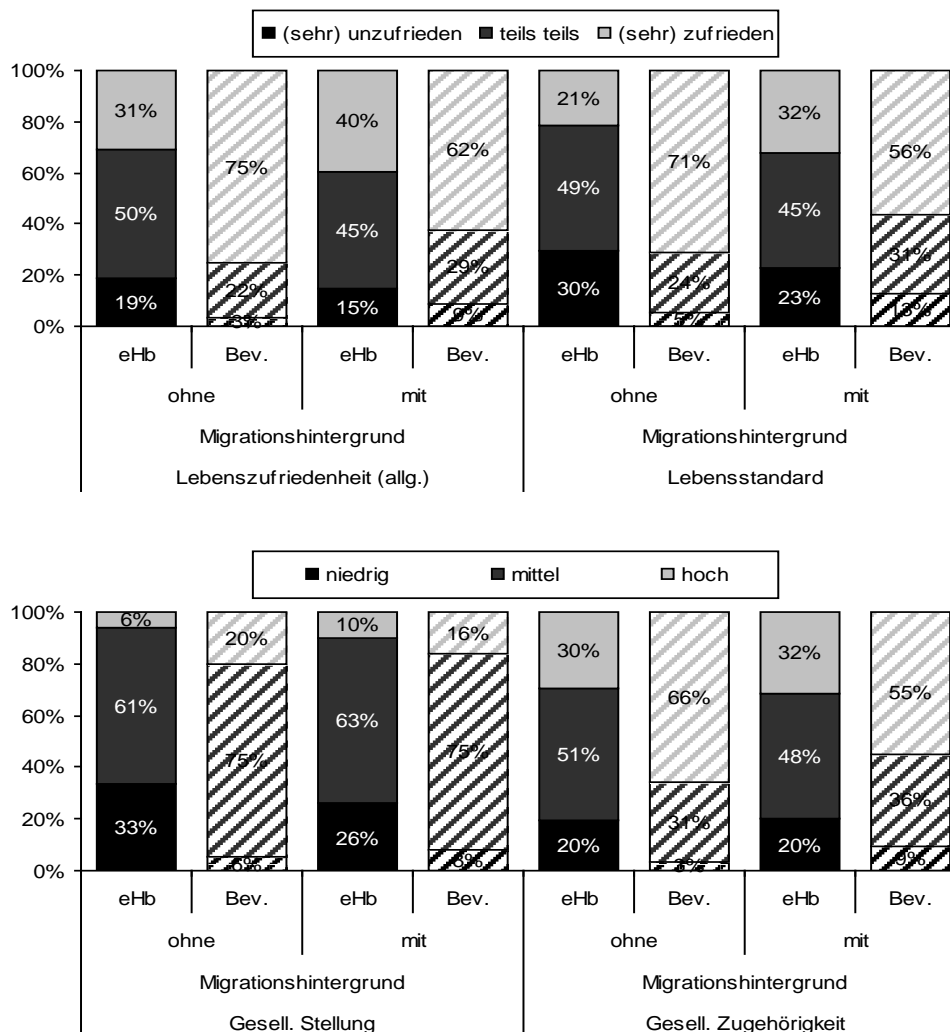
Allgemeine Lebenszufriedenheit, die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard und die Selbsteinschätzung zur Stellung in der Gesellschaft sind nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund durchgehend etwas besser als bei jenen ohne Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 3.10 und vgl. Tabellen C.1.71, C.1.75 und C.1.79 im Anhang C). Dies gilt weitgehend unabhängig von Alter und Erwerbstätigkeit (vgl. Tabellen C.1.72, C.1.73, C.1.77, C.1.76, C.1.80 und C.1.81 im Anhang C). In der Bevölkerung zeigt sich in beiden PASS-Wellen das gegenteilige Bild zu den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen: Personen ohne Migrationshintergrund beurteilen die drei genannten Größen positiver als jene mit Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 3.10 und Tabellen C.1.71, C.1.75 und C.1.79 im Anhang C). Die skizzierten Unterschiede dürften weniger durch Differenzen in der objektiven materiellen Lage bedingt sein. Vielmehr ist zu vermuten, dass die Referenzpunkte unterschiedlich sein könnten: Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund dürften sich eher mit anderen Migrantinnen und Migranten vergleichen, während nicht hilfebedürftige Migrant/innen mehr Kontakt zur einheimischen Bevölkerung - z.B. am Arbeitsplatz - haben und sich daher eher mit dieser vergleichen dürften.

Nach etwa einem Jahr SGB II-Leistungsbezug gibt es zwar Veränderungen bei der Einschätzung der allgemeinen Lebenszufriedenheit, dem Lebensstandard und zur Stellung in der Gesellschaft, diese weisen jedoch keine eindeutige Richtung auf, und es gibt auch kaum Unterschiede zwischen jenen mit und ohne Migrationshintergrund (vgl. Tabellen C.1.74, C.1.78 und C.1.82 im Anhang C).

Die Selbsteinschätzung hinsichtlich der gesellschaftlichen Zugehörigkeit unterscheidet sich nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nur wenig zwischen jenen mit und ohne Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 3.10 und vgl. Tabelle C.1.83 im Anhang C). Allerdings schätzen sich jüngere erwerbsfähige Hilfebedürftige mit und ohne Migrationshintergrund deutlich häufiger als dazugehörig ein als entsprechende Ältere (vgl. Tabelle C.1.84 im Anhang C). Diese Ergebnisse decken sich insgesamt mit den Auswertungen der QS I (vgl. Abbildung D.1.25 im Anhang D). Erwartungsgemäß fühlen sich erwerbsfähige Hilfebedürftige mit einer regulären Erwerbstätigkeit mit und ohne Migrationshintergrund häufiger dazugehörig als jene ohne Erwerbstätigkeit (vgl. Tabelle C.1.85 im Anhang C). Personen mit und ohne Migrationshintergrund aus der Bevölkerung fühlen sich wesentlich häufiger dazugehörig als die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, wobei die Migrantinnen und Migranten in der Bevölkerung sich im Vergleich zu denen ohne Migrationshintergrund etwas seltener als dazugehörig einschätzen.

Nach etwa einem Jahr SGB II-Leistungsbezug gibt es zwar Veränderungen bei der Einschätzung hinsichtlich der gesellschaftlichen Zugehörigkeit, diese weisen jedoch keine eindeutige Richtung und kaum Unterschiede zwischen jenen mit und ohne Migrationshintergrund auf (vgl. Tabelle C.1.86 im Anhang C).

Abbildung 3.10: Zufriedenheit mit dem Lebensstandard und dem Leben im Allgemeinen sowie Selbsteinschätzung zur gesellschaftlichen Stellung und sozialen Zugehörigkeit



Anmerkung: Teilgrundgesamtheiten: eHb: erwerbsfähige Hilfebedürftige (zum Ziehungs- und Befragungszeitpunkt); Bev.: Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) (zum Befragungszeitpunkt); obere Grafik: gefragt wurde, wie zufrieden die befragte Person alles in allem, mit ihrem Leben bzw. wie zufrieden sie mit ihrem Lebensstandard insgesamt sei; dargestellt ist der Anteil derjenigen, die auf einer elfstufigen Ordinalskala von „ganz und gar unzufrieden“ bis „ganz und gar zufrieden“ die vier besten Werte (sehr zufrieden), die drei mittleren Werte (teils teils) und die vier schlechtesten Werte (sehr unzufrieden) angegeben haben; weniger als 30 Fälle und daher eingeschränkte Aussagekraft bei allgemeiner Lebenszufriedenheit bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund; untere Grafik: gefragt wurde, ob sich die Befragten in der Gesellschaft eher oben oder eher unten sehen würden; dargestellt ist der Anteil derjenigen, die auf einer zehnstufigen Ordinalskala von „unten“ bis „oben“ die drei besten Werte (hoch), die vier mittleren Werte (mittel) und die drei schlechtesten Werte (niedrig) angegeben haben; gefragt wurde, inwieweit sich die Befragten im Bereich Teilhabe am gesellschaftlichen Leben eher dazugehörig oder ausgeschlossen fühlen; dargestellt ist der Anteil derjenigen, die auf einer zehnstufigen Ordinalskala von „ausgeschlossen“ bis „dazugehörig“ die drei besten Werte (hoch), die vier mittleren Werte (mittel) und die drei schlechtesten Werte (niedrig) angegeben haben; zu den Fallzahlen siehe Tabellen C.1.71, C.1.75 und C.1.79 im Anhang C.

Quelle: Eigene Auswertung des IAB-Haushaltspanels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), 2. Welle (ca. Frühjahr 2008).

Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund laden nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen zu etwa zwei Fünfteln und damit deutlich häufiger regelmäßig Freundinnen und Freunde nach Hause zum Essen ein als entsprechende Personen ohne Migrationshintergrund (vgl. Tabelle C.1.87 im Anhang C). Dies deckt sich ebenfalls mit den Ergebnissen der QS I (vgl. Abschnitt D.1.3.1 im Anhang D). Der Vergleich zur Bevölkerung mit den PASS-Daten zeigt, dass der Unterschied zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund hier kaum existiert; 42 Prozent bis 46 Prozent laden regelmäßig Freunde zum Essen nach Hause ein.

Nach den Ergebnissen beider PASS-Wellen sind häusliche Konflikte in Mehrpersonenhaushalten bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund seltener als bei entsprechenden Personen ohne Migrationshintergrund (vgl. Tabelle C.1.88 im Anhang C). Dabei gibt es nur wenige Unterschiede zwischen den Herkunftsgruppen; bei jenen mit türkischem Migrationshintergrund oder einem Migrationshintergrund aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern sind Konflikte etwas häufiger, aber immer noch seltener als bei jenen ohne Migrationshintergrund (vgl. Tabelle C.1.89 im Anhang C). Auffällig ist hingegen, dass bei jüngeren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund Konflikte häufiger sind als bei entsprechenden älteren (vgl. Tabelle C.1.90 im Anhang C). Für die Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund sind die Ergebnisse der beiden PASS-Wellen uneinheitlich.

Tabelle 3.7: Probleme als Ausländer/in bzw. Migrant/in in Deutschland

	alle eHb mit MH	Türkei	Südeur.	(Spät-)Aussied- ler/innen	MOE/GUS	übrige Welt
Alle	7,9%	16,2%	(7,4%)	(3,7%)	(10,6%)	6,9%
Männer	11,9%	19,5%	(9,4%)	(4,3%)	(12,3%)	(10,3%)
Frauen	8,1%	12,9%	(5,6%)	(3,1%)	9,9%	(2,6%)

Anmerkungen: Südeur.: Griechenland, Italien, Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, Portugal und Spanien; MOE / GUS: Mittel- und Osteuropa sowie GUS-Staaten; Werte in runden Klammern basieren auf kleinen Fallzahlen (10-29) und sind damit nur begrenzt aussagekräftig.

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet auf das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

In der Kundenbefragung aus dem Untersuchungsfeld 3 der Evaluierung nach § 6c SGB II⁸⁴ wurden zudem allgemein Probleme als Migrant/in oder Ausländer/in in Deutschland erfasst (vgl. Tabelle 3.7): Nicht einmal 10 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund gab an, als Ausländer/in oder Migrant/in Probleme in Deutschland zu haben.⁸⁵ Allerdings gibt es beträchtliche Unterschiede nach Herkunftsgruppen und zwischen Männern und Frauen. Jeder fünfte Mann mit türkischem Migrationshintergrund gab an, „Probleme als Migrant“ erfahren zu haben. Unter den Frauen sind ebenfalls Türkinnen am stärksten betroffen, allerdings auf einem etwas

⁸⁴ Ausgewertet wurden ALG II-Empfänger/innen im Oktober 2006 (Bestandsstichprobe), die an beiden Befragungswellen teilgenommen haben. (vgl. Anhang A, S. 19f). Hier genannte Ergebnisse beziehen sich auf die Angaben der 2. Befragungswelle.

⁸⁵ Zugrunde gelegt wurde folgende Frage: „Wenn Sie jetzt an die Zeit denken, die seit Januar 2007 vergangen ist: Haben Sie in diesem Zeitraum Probleme als Ausländer oder Zuwanderer in Deutschland bzw. Probleme als Kind von Ausländern/Zuwanderern stark in Anspruch genommen?“

niedrigeren Niveau als die männlichen türkischen Migranten. Die in der Kundenbefragung mögliche getrennte Auswertung der (Spät-) Aussiedler/innen von den übrigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus mittel- und osteuropäischen sowie den GUS-Staaten hat besondere Unterschiede gezeigt: Bei gleicher regionaler Herkunft und überwiegend ähnlichen Integrationsproblemen und kulturellen Differenzen tendieren Aussiedler/innen weniger dazu, ihre Probleme auf die Tatsache ihrer Zuwanderung zurückzuführen.

3.11 Zusammenfassung

Die Hilfequote von Migrantinnen und Migranten ist etwa doppelt so hoch wie die von Deutschen ohne Migrationshintergrund; in Westdeutschland haben drei von acht, in Ostdeutschland hat einer von acht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einen Migrationshintergrund. Bezogen auf die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen haben in Westdeutschland je nach Datenquelle und Zeitpunkt zwischen 36 Prozent und 39 Prozent, in Ostdeutschland zwischen 12 Prozent und 14 Prozent einen Migrationshintergrund. Zwei Drittel der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund haben in West- wie in Ostdeutschland keine deutsche Staatsbürgerschaft. Insgesamt stellen erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund damit vor allem im Westen eine auch quantitativ relevante Herausforderung für die Grundsicherung für Arbeitsuchende dar.

Die Struktur der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund unterscheidet sich kaum von der Struktur der Migrantenbevölkerung in Deutschland insgesamt und ist im Zeitverlauf relativ konstant. Unabhängig vom SGB II-Leistungsbezug sind Migrantinnen und Migranten häufiger in mittleren (25 bis 39 Jahre) und seltener in höheren Altersgruppen (ab 40 Jahre) als jene ohne Migrationshintergrund und leben häufiger in größeren Haushalten mit (vorwiegend jüngeren) Kindern. Fast 90 Prozent aller Migrantinnen und Migranten im erwerbsfähigen Alter gehört zur ersten Migrationsgeneration. Migrantinnen und Migranten mit kurzen Aufenthaltsdauern, welche mit Abstand am häufigsten bei Migrantinnen und Migranten aus Mittel- und Osteuropa bzw. den GUS-Staaten auftreten, weisen etwas höhere Hilfequoten auf.

Ein erheblicher Teil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund ist nicht ausreichend geübt im Umgang mit der deutschen Sprache. Hier liegt ein potenzielles Hemmnis für gesellschaftliche und Arbeitsmarktintegration. Bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund gibt es hinsichtlich der Berufsabschlüsse eine Polarisierung: überproportional viele haben keinen Abschluss oder sogar einen Hochschulabschluss. Bei den ersteren stellt sich die Frage der Qualifizierung, bei letzteren die nach der Anerkennung der vielfach im Ausland erworbenen Hochschulabschlüsse. Kenntnisse und Gebrauch der deutschen Sprache sind ebenso wie Bildungsabschlüsse Gegenstand des Kapitels 6, insbes. Abschn. 6.3 (S. 119ff.) sowie Abschn. 6.5 (S. 124ff.).

Kinder in SGB II-Haushalten mit und ohne Migrationshintergrund werden bis zur Einschulung fast zur Hälfte nicht regelmäßig außerfamiliär betreut. Dies erscheint besonders bei Migrantenhaushalten dann problematisch, wenn in der Familie kein Deutsch gesprochen wird. Letzteres ist stärker bei hilfebedürftigen Migrantenhaushalten der Fall

als in der Migrantenpopulation insgesamt. Zudem erwerben Kinder bei außerfamiliärer Betreuung nicht nur deutsche Sprachkenntnisse, sondern profitieren i.d.R. auch von den weiteren Bildungsangeboten der Betreuungseinrichtungen. Drei Viertel der SGB II-Haushalte mit Migrationshintergrund, bei denen mindestens ein Kind bis 14 Jahre regelmäßig außerfamiliär betreut wird, müssen sich an den Betreuungskosten beteiligen, und zwar mit durchschnittlich rund 70 EUR monatlich je Kind bis 14 Jahre. Insgesamt erscheint es vor allem für Kinder aus Migrantenhaushalten im SGB II-Leistungsbezug wichtig, die Eltern von einer externen Kinderbetreuung zu überzeugen bzw. diese zu ermöglichen.

Im Übrigen gibt es hinsichtlich der sozialen Lage nur wenige spezifische Herausforderungen bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund. Gleichwohl gibt es Problemlagen, die sowohl erwerbsfähige Hilfebedürftige mit als auch ohne Migrationshintergrund betreffen. Ein erheblicher Teil der Haushalte im SGB II-Leistungsbezug mit, aber auch derjenigen ohne Migrationshintergrund hat keinerlei Ersparnisse und kann sich damit nicht - wie vom SGB II intendiert - bei auftretendem (Ersatz-)Bedarf größere Anschaffungen leisten. Fast die Hälfte der SGB II-Haushalte mit und ohne Migrationshintergrund ist verschuldet; dabei mangelt es offenbar nach wie vor an einer systematischen Schuldnerberatung im Rahmen des SGB II.

Etwa jede/r sechste erwerbsfähige Hilfebedürftige mit und ohne Migrationshintergrund schätzt ihre bzw. seine Gesundheit weniger gut bis schlecht ein; dies ist jeweils deutlich mehr als in der Bevölkerung insgesamt. Gesundheitsfragen widmen sich jedoch bislang die Grundsicherungsstellen nur vereinzelt (vgl. Kaltenborn et al. 2008, S. 25, 31).

Gemessen an der jeweils eigenen Einschätzung zur Stellung in der Gesellschaft ist die wahrgenommene Stigmatisierung durch das Angewiesensein auf Leistungen der Grundsicherung unter Deutschen ohne Migrationshintergrund offenbar deutlich größer als unter Migrantinnen und Migranten. Die deutlich überproportional hohe Hilfequote von Migrantinnen und Migranten führt also bei den Betroffenen anscheinend nicht zu einer subjektiv empfundenen gesellschaftlichen Ausgrenzung.

4 Konsequenzen der Leistungsreform für die soziale Lage von Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende Anfang 2005 hatte Konsequenzen für die soziale Lage der Betroffenen. Bei jenen, die unmittelbar ab Anfang 2005 Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen, hingen die Konsequenzen vor allem davon ab, ob und ggf. welche Leistung (Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe) sie Ende 2004 erhielten. Vor allem hinsichtlich des vorherigen Leistungsbezugs unterscheiden sich Migrantinnen und Migranten von Deutschen ohne Migrationshintergrund. Hierauf wird in Abschnitt 4.1 eingegangen.

Seit der Leistungsreform Anfang 2005 wird die soziale Lage derjenigen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpft ist, u.a. dadurch bestimmt, ob sie anschließend einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben. Hier wirken sich vor allem die Haushaltsstruktur und verfügbare Ressourcen (Einkommen, Vermögen) aus; entsprechend kann sich die Situation von Migrantinnen und Migranten nach erschöpftem Anspruch auf Arbeitslosengeld von entsprechenden Deutschen ohne Migrationshintergrund unterscheiden. Dieser Aspekt ist Gegenstand des Abschnitts 4.2. Von der Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen im Rahmen des Arbeitslosengeldes II seit Anfang 2005 sind Personen mit und ohne Migrationshintergrund unterschiedlich betroffen, da sie zuvor in unterschiedlichem Ausmaß rentenversichert waren. Die langfristigen Folgen dieser veränderten Beitragszahlungen für die späteren Renten werden in Abschnitt 4.3 thematisiert. Da die Untersuchungen zum Verbleib nach erschöpftem Anspruch auf Arbeitslosengeld (Abschnitt 4.2) und zu den Folgen für die Rente (Abschnitt 4.3) auf Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit bzw. der Deutschen Rentenversicherung basieren, können hier lediglich Ausländer/innen mit Deutschen verglichen werden; Migrantinnen und Migranten insgesamt sind in diesen Daten nicht identifizierbar.

4.1 Übergänge in die Grundsicherung für Arbeitsuchende Anfang 2005 und unmittelbare Konsequenzen für die Betroffenen

Anfang 2005 wurden Arbeitslosen- und Sozialhilfe⁸⁶ für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengelegt. Die Ausgestaltung der neuen Leistung knüpft vorrangig an die Sozialhilfe, teilweise jedoch auch an die Arbeitslosenhilfe an. Entsprechend waren die Änderungen hinsichtlich der Leistung bei den ehemaligen Bezieherinnen und Beziehern von Arbeitslosenhilfe größer als bei jenen, die zuvor Sozialhilfe bezogen. Zudem gab es Neuzugänge in das Leistungssystem.

⁸⁶ Mit „Sozialhilfe“ ist jeweils die Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen gemeint.

Ausländer/innen ohne deutsche Staatsangehörigkeit hatten bzw. haben einen bedeutenden Anteil an den Leistungsempfänger/innen der verschiedenen Fürsorgesysteme. Doch auch zahlreiche Deutsche mit Migrationsbiographie waren von der Reform der Fürsorgesysteme betroffen. Während die amtlichen Statistiken nur Aussagen über Ausländer/innen zulassen, ermöglichen die Befragungsdaten der Querschnittsbefragung Teil I (QS I) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit eine vergleichende Analyse der Konsequenzen der Leistungsreform für Personen mit und ohne Migrationshintergrund (vgl. zur QS I auch Abschnitt B.1.2 im Anhang B). Nachfolgend wird zunächst der Leistungsbezug der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Dezember 2004 - also vor der Leistungsreform - dargestellt. Anschließend zeigen die Ergebnisse der QS I, welchen Einfluss die Leistungsreform auf die materielle Lage der Betroffenen hatte.

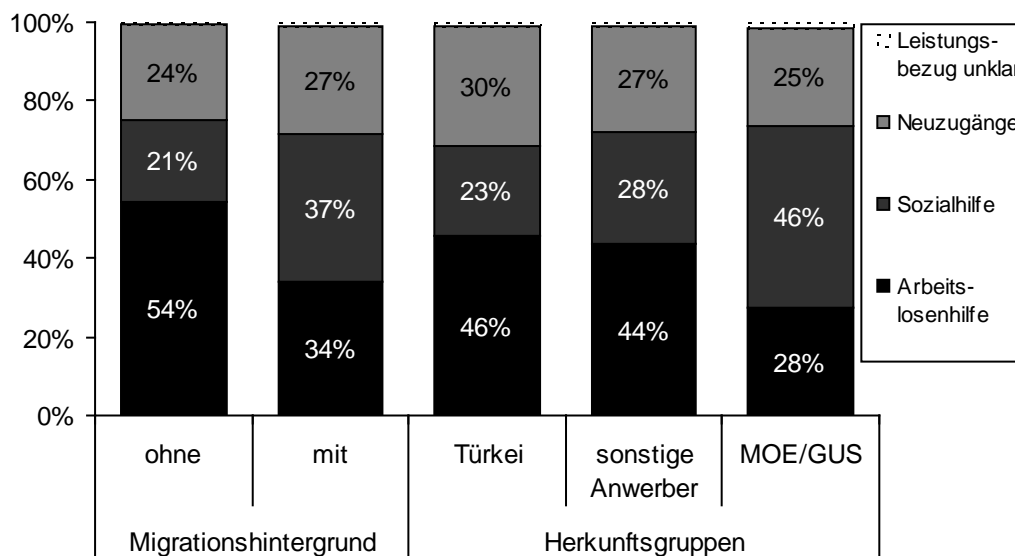
4.1.1 Leistungsbezug vor Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Leistungsbezug im Januar 2005 ohne Migrationshintergrund haben im Vergleich zu denjenigen mit Migrationshintergrund wesentlich häufiger im Dezember 2004 Arbeitslosenhilfe bezogen (vgl. Abbildung 4.1). Umgekehrt hat der größte Teil derer mit Migrationshintergrund im Dezember 2004 von Sozialhilfe gelebt. Im Vergleich der Herkunftsgruppen ist der Anteil der früheren Sozialhilfeempfänger/innen bei den Migrantinnen und Migranten aus Mittel- und Osteuropa und den GUS-Staaten überdurchschnittlich hoch. Dies könnte mit den kürzeren Aufenthaltsdauern in Deutschland zusammenhängen (vgl. Abschnitt 3.1). Entsprechend seltener dürften sie bislang beitragspflichtig beschäftigt gewesen sein, was Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosenhilfe war. Dafür spricht auch, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige im Leistungsbezug mit Migrationshintergrund aus der Türkei und den sonstigen südeuropäischen Anwerbeländern - also jene Migrantengruppen mit besonders langen Aufenthaltsdauern (vgl. Abschnitt 3.1) - häufiger aus der Arbeitslosenhilfe und seltener aus der Sozialhilfe kommen als die Migrantinnen und Migranten insgesamt.

Der Anteil der Neuzugänge an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Leistungsbezug betrug im Januar 2005 zwischen 24 Prozent und 30 Prozent (vgl. Abbildung 4.1). Neuzugänge ergeben sich einerseits durch Leistungsausweitung im Vergleich zur Sozialhilfe, etwa hinsichtlich der Vorrangigkeit von Unterhaltsansprüchen,⁸⁷ und durch die höheren Regelleistungen im Vergleich zu den vormaligen Regelsätzen der Sozialhilfe. Andererseits dürfte die Grundsicherung für Arbeitsuchende auch dazu beigetragen haben, dass bestehende Ansprüche tatsächlich geltend gemacht wurden (Verringerung der Dunkelziffer). Die Neuzugänge ergeben sich jedoch auch durch natürliche Fluktuation, d.h. die Neuzugänge sind auch auf im Januar 2005 eintretende Bedürftigkeit von Bedarfsgemeinschaften mit mindestens einer erwerbsfähigen Person zurückzuführen. Bei der Interpretation der folgenden Ergebnisse ist daher zu berücksichtigen, dass die Neuzugänge nicht ausschließlich auf die Leistungsreform zurückzuführen sind.

⁸⁷ Gegenüber Eltern sind Unterhaltsansprüche nur noch von Minderjährigen und bei Erstausbildung bis zum Alter von 24 Jahren vorrangig, gegenüber Kindern sind sie nicht mehr vorrangig.

Abbildung 4.1: Erwerbsfähige Leistungsbezieher/innen nach Herkunftsgruppe und Art des Leistungsbezuges im Dezember 2004



Anmerkung: Teilgrundgesamtheit Arbeitslosengeld II; Leistungsart im Dezember 2004 laut Befragungsdaten; GUS: europäische GUS-Staaten einschließlich Russland und Ausprägung „ehemalige Sowjetunion“; sonstige Anwerber: Griechenland, Italien, Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, Portugal und Spanien; Sozialhilfe: Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe im Dezember 2004, aber zugleich kein Arbeitslosenhilfebezug; Arbeitslosenhilfe: Arbeitslosenhilfebezug im Dezember 2004 (ggf. mit ergänzendem Sozialhilfebezug); Neuzugänge: weder Sozialhilfe- noch Arbeitslosenhilfebezug im Dezember 2004; Leistungsbezug unklar: Leistungsbezug im Dezember 2004 nicht eindeutig bestimmbar.

Quelle: Eigene Auswertungen der IAB-Querschnittsbefragung Teil I.

Differenziert nach Geschlecht hat sich gezeigt, dass erwerbsfähige hilfebedürftige Männer häufiger als Frauen vor dem Bezug von Arbeitslosengeld II Arbeitslosenhilfe und seltener Sozialhilfe bezogen haben. Dies korrespondiert damit, dass Ende 2004 bundesweit rund 58 Prozent der Empfänger/innen von Sozialhilfe Frauen waren, wohingegen bundesweit nur 38,4 Prozent der Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe im Dezember 2004 Frauen waren.⁸⁸ Dieser geschlechtsspezifische Unterschied hinsichtlich des vorherigen Leistungsbezugs ist bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Leistungsbezug mit Migrationshintergrund geringer als bei jenen ohne Migrationshintergrund.

Auch waren verschiedene Haushaltstypen unterschiedlich von der Leistungsreform betroffen. Besonders auffällig ist der hohe Anteil (32 Prozent) derer aus Haushalten von Alleinerziehenden mit mindestens einem Kind bis 14 Jahre unter den ehemaligen Empfängerinnen und Empfängern von Sozialhilfe ohne Migrationshintergrund. Ebenfalls besonders hoch fällt mit insgesamt 56 Prozent der Anteil derjenigen unter den Neuzugängen mit Migrationshintergrund aus, der in Paarhaushalten mit Kindern lebt.

⁸⁸ Vgl. Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes und Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit und ohne Migrationshintergrund gilt gleichermaßen:

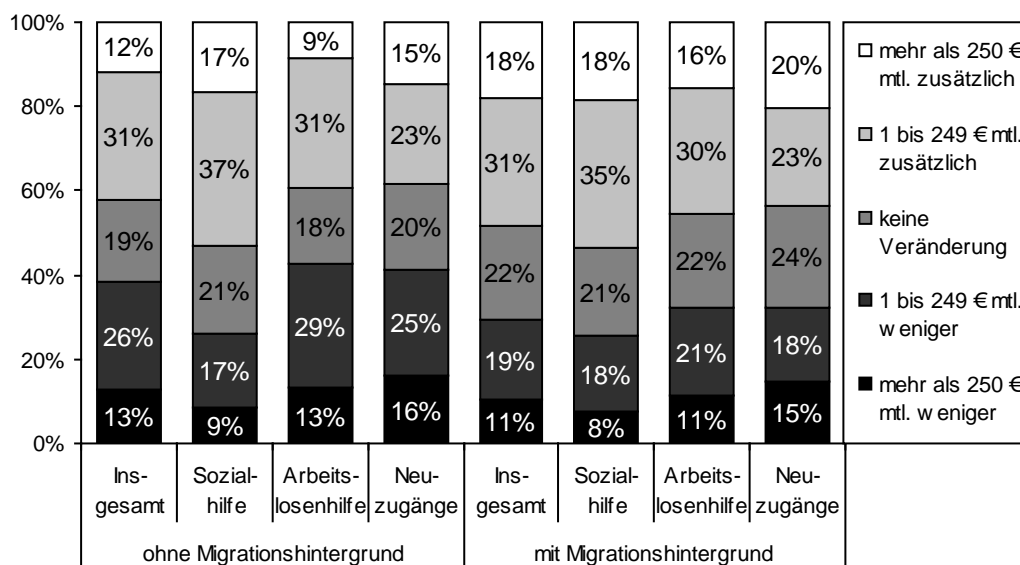
- Personen mit vormaligem Arbeitslosenhilfe-Bezug lebten überdurchschnittlich häufig allein und seltener in Haushalten von Alleinerziehenden,
- Personen mit vormaligem Sozialhilfe-Bezug lebten überdurchschnittlich häufig in Haushalten von Alleinerziehenden und
- Neuzugänge aus Anlass der Leistungsreform lebten überdurchschnittlich häufig in Paarhaushalten mit Kindern.

4.1.2 Veränderung der materiellen Situation der Betroffenen der Leistungsreform

Die 2005 eingeführte Grundsicherung für Arbeitsuchende ist in ihrer Ausgestaltung eng an die Sozialhilfe angelehnt und verfolgt im Grundsatz das Ziel der Existenzsicherung einer Bedarfsgemeinschaft. Wie bei der Sozialhilfe wird auch bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Leistungshöhe für die gesamte Bedarfsgemeinschaft anhand des gemeinsamen Bedarfs und des anrechenbaren Einkommens aller Mitglieder zusammen bestimmt. Die Arbeitslosenhilfe war hingegen ein am vorherigen Nettoarbeitsentgelt orientierter Entgeltersatz. Sie betrug 53 Prozent des vorherigen Nettoarbeitsentgelts bzw. 57 Prozent mit Kindern. Allerdings wurde auch auf die Arbeitslosenhilfe eigenes Einkommen und Vermögen und dasjenige einer etwaigen Partnerin bzw. eines etwaigen Partners angerechnet (genauere Ausführungen zur Leistungsreform in Abschnitt D.1 im Anhang D).

Die Leistungsreform kann insgesamt je nach Konstellation der Bedarfsgemeinschaft und Höhe der zuvor bezogenen Leistungen das Haushaltsnettoeinkommen erhöht oder verringert haben. Demnach spiegeln sich auch Unterschiede in den Haushaltskonstellationen und der Verteilung auf die früheren Leistungssysteme zwischen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund bei der Veränderung der Haushaltsnettoeinkommen durch die Reform wider (vgl. Abbildung 4.2). In der IAB-Querschnittsbefragung Teil I (QS I) wurde das Haushaltsnettoeinkommen getrennt für den Dezember 2004 und den November 2005 abgefragt. Um die Veränderung der Haushaltsnettoeinkommen möglichst verzerrungsfrei abzubilden, wurden nur Hilfebedürftige in die Untersuchung einbezogen, die zum Befragungszeitpunkt (November 2005 bis März 2006) noch im Leistungsbezug waren (Langzeitbezieher/innen) und bei denen sich die Haushaltgröße zwischen Dezember 2004 und November 2005 (Beginn der QS I-Befragungen) nicht verändert hat, da das Haushaltsnettoeinkommen vom Leistungsbezug abhängt und sich mit einer Änderung der Haushaltgröße regelmäßig auch Bedarfe ändern.

Abbildung 4.2: Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens zwischen Dezember 2004 und November 2005



Anmerkung: Teilgrundgesamtheit: Arbeitslosengeld II Langzeitbezug; Leistungsart im Dezember 2004 laut Befragungsdaten; abgefragt wurde das Haushaltsnettoeinkommen im Dezember 2004 und im November 2005, gruppiert dargestellt ist die jeweilige Differenz zwischen 2004 und 2005; Haushaltskonstellationen, die sich zwischen Dezember 2004 und November 2005 geändert haben, wurden nicht berücksichtigt; Sozialhilfe: Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe im Dezember 2004, aber zugleich kein Arbeitslosenhilfebezug; Arbeitslosenhilfe: Arbeitslosenhilfebezug im Dezember 2004 (ggf. mit ergänzendem Sozialhilfebezug); Neuzugänge: weder Sozialhilfe- noch Arbeitslosenhilfebezug im Dezember 2004.

Quelle: Auswertungen der IAB-Querschnittsbefragung Teil I.

Insgesamt ist der Anteil derer, die seit der Reform weniger Haushaltsnettoeinkommen zur Verfügung haben, bei Erwerbsfähigen im Langzeitbezug mit Migrationshintergrund geringer als bei entsprechenden Personen ohne Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 4.2). Umgekehrt hat sich bei der Hälfte derjenigen mit Migrationshintergrund das Haushaltsnettoeinkommen seit der Reform erhöht, bei jenen ohne Migrationshintergrund waren es dagegen nur 43 Prozent. Insgesamt haben sich Hilfebedürftige im Langzeitbezug mit Migrationshintergrund im Durchschnitt um 50 EUR monatlich beim Haushaltsnettoeinkommen verbessert, diejenigen ohne Migrationshintergrund haben sich durchschnittlich um 14 EUR monatlich verschlechtert. Diese Veränderung dürfte weniger auf Unterschiede im derzeitigen Leistungssystem und eher auf die Verteilung auf die früheren Leistungssysteme zurückzuführen sein. So haben jene mit Migrationshintergrund zuvor häufiger Sozial- und seltener Arbeitslosenhilfe bezogen (siehe auch Abbildung 4.1).

Die ehemaligen Empfänger/innen von Sozialhilfe haben erwartungsgemäß im Zusammenhang mit der Leistungsreform häufiger finanziell gewonnen und seltener verloren als ehemalige Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe und Neuzugänge. Dies gilt in gleicher Weise für Erwerbsfähige im Langzeitbezug mit und ohne Migrationshin-

tergrund. Insoweit sind keine migrantenspezifischen Auswirkungen der Leistungsreform feststellbar.

Bei den Neuzugängen zeigt sich insgesamt im Hinblick auf die finanziellen Gewinner/innen und Verlierer/innen ein ähnliches Bild wie bei den ehemaligen Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosenhilfe. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Neuzugänge teilweise auch aus natürlicher Fluktuation entstehen, die zufällig mit der Leistungsreform zusammenfiel. Entsprechend werden vor allem die Einkommensverluste nicht im Zusammenhang mit der Leistungsreform stehen.

Zusätzlich zum Haushaltsnettoeinkommen wurde in der QS I erhoben, inwieweit sich die finanzielle Situation zum Befragungszeitpunkt im Vergleich zum Jahresende 2004 verändert hat. Diese Frage ist weniger konkret und zugleich umfassender als die Fragen zum Haushaltsnettoeinkommen, da die finanzielle Situation eines Haushalts auch die Ausgabenseite einbezieht. Tatsächlich fällt die Beurteilung der finanziellen Situation seit der Leistungsreform schlechter aus als die Veränderung des Haushaltseinkommens. Nur 11 Prozent der erwerbsfähigen Langzeitbezieher/innen mit und ohne Migrationshintergrund stufen die finanzielle Situation ihres Haushaltes zum Befragungszeitpunkt im Vergleich zum Jahresende 2004 besser ein. Dabei unterscheiden sich ehemalige Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe, von Sozialhilfe und Neuzugänge kaum. Umgekehrt schätzte der größte Teil der erwerbsfähigen Langzeitbezieher/innen mit und ohne Migrationshintergrund die finanzielle Situation zum Befragungszeitpunkt schlechter als Ende 2004 ein. Sowohl insgesamt als auch differenziert nach der Art des Leistungsbezugs in 2004 antworteten erwerbsfähige Langzeitbezieher/innen mit Migrationshintergrund seltener, ihre Situation habe sich eher bzw. deutlich verschlechtert.

Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende konnte für die Betroffenen auch mit der Auflösung von Geldanlagen vor Antragsbewilligung einhergehen. In der IAB-Querschnittsbefragung Teil I (QS I) wurde erfragt, ob erwerbsfähige Hilfebedürftige oder deren Partner/in Geldanlagen auflösen mussten, bevor der Antrag auf Arbeitslosengeld II bewilligt wurde. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende orientiert sich beim Schonvermögen und den Vermögensfreibeträgen an den Regelungen der Arbeitslosenhilfe. Bei beiden Systemen gab bzw. gibt es für erwerbsfähige Hilfebedürftige und deren Partner/in jeweils Freibeträge. Im Vergleich zur Sozialhilfe sind diese Vermögensfreibeträge deutlich höher.

Die QS I hat ergeben, dass von den Erwerbsfähigen im SGB II-Langzeitbezug mit Migrationshintergrund bei 6 Prozent eigenes Vermögen oder das Vermögen der Partnerin bzw. des Partners ganz oder teilweise aufgelöst werden musste, bevor der Arbeitslosengeld II-Antrag bewilligt wurde. Bei denjenigen ohne Migrationshintergrund waren davon 9 Prozent betroffen. Erwartungsgemäß waren die Neuzugänge in das SGB II, die im Dezember 2004 weder Arbeitslosen- noch Sozialhilfe bezogen haben, von der Auflösung der Geldanlagen etwas stärker betroffen.

Die Leistungsreform kann auch zu Umzügen von Hilfebedürftigen geführt haben. Grundsätzlich übernehmen die SGB II-Träger die Kosten der Unterkunft und Heizung, soweit diese angemessen sind. Dies galt bzw. gilt auch in der bedarfsorientierten Sozi-

alhilfe, jedoch nicht in der Arbeitslosenhilfe.⁸⁹ Falls der SGB II-Träger die Wohnkosten nicht als angemessen anerkennt, kann er deren Senkung verlangen. Für eine Senkung wird in der Regel vor allem ein Umzug in Betracht kommen. In der IAB-Querschnittsbefragung Teil I (QS I) wird abgefragt, ob der SGB II-Träger die seinerzeit bewohnte Wohnung anerkannt hat. Der Anteil lag sowohl bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Langzeitbezug mit als auch ohne Migrationshintergrund bei rund 95 Prozent. Von den übrigen 5 Prozent war der überwiegende Teil bis zum Befragungszeitpunkt der QS I (November 2005 bis März 2006) noch nicht umgezogen. Auch gab es kaum leistungsbedingte Aus- und Einzüge bei Haushalten im SGB II-Leistungsbezug. Insgesamt haben im ersten Jahr nach der SGB II-Einführung nur selten Umzüge aufgrund der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende stattgefunden.

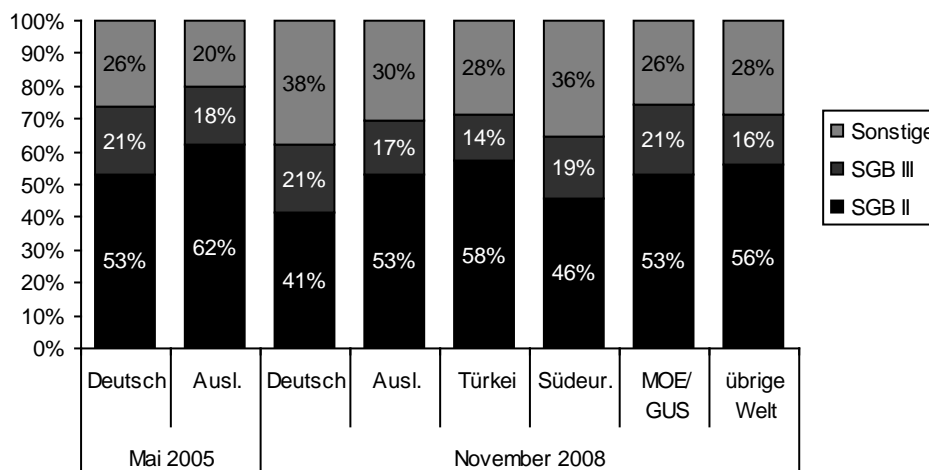
4.2 Übergänge in den Bezug von Arbeitslosengeld II nach erschöpftem Anspruch auf Arbeitslosengeld

Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung wird in Abhängigkeit von der Dauer einer vorhergehenden versicherungspflichtigen Beschäftigung für bis zu zwölf Monate, für Ältere für bis zu 24 Monate gezahlt. Dabei setzt der Bezug von Arbeitslosengeld grundsätzlich Arbeitslosigkeit (und damit auch Erwerbsfähigkeit), nicht jedoch Bedürftigkeit voraus. Nach Erschöpfen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld nach dem SGB III besteht bei Hilfebedürftigkeit (und Erwerbsfähigkeit) Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Bei diesem Übergang handelt es sich um einen Wechsel von einer individuellen Leistung (Arbeitslosengeld) zu einer Leistung, die von der Bedürftigkeit der gesamten Bedarfsgemeinschaft abhängt. Besteht nach erschöpftem Arbeitslosengeldanspruch keine Hilfebedürftigkeit, so kann dennoch ggf. weiterhin Arbeitslosigkeit bestehen; der entsprechende Personenkreis wird mangels Bedürftigkeit nicht dem SGB II, sondern weiterhin dem SGB III zugeordnet (Arbeitslose ohne Leistungsanspruch). Darüber hinaus gibt es im Anschluss an einen erschöpften Anspruch auf Arbeitslosengeld noch sonstige Verbleibe, beispielsweise Hausfrau / -mann, Ausbildung oder Ruhestand.

Zu den drei Möglichkeiten des Verbleibs im Anschluss an einen erschöpften Anspruch auf Arbeitslosengeld hat die Statistik der Bundesagentur für Arbeit Sonderauswertungen erstellt. Dabei war lediglich eine Unterscheidung nach Nationalität möglich. Für die Jahre 2005 bis 2008 wurden jeweils der Verbleib derjenigen mit einem erschöpften Anspruch auf Arbeitslosengeld (Abgänger/innen) im Zeitraum von Mitte April bis Mitte Mai und Mitte Oktober bis Mitte November (jeweils Zählstichtage) einen Monat nach Ende des jeweiligen Zeitraums ausgewertet. Die Ergebnisse zeigen die Abbildungen 4.3 und 4.4 sowie die Tabellen C.1.91, C.1.92, C.1.93, C.1.94, C.1.95, C.1.96, C.1.97, C.1.98 und C.1.99 im Anhang C.

⁸⁹ Ergänzend zur Arbeitslosenhilfe konnte jedoch ggf. (allgemeines) Wohngeld bezogen werden.

Abbildung 4.3: Verbleib nach erschöpftem SGB III-Leistungsanspruch - nach Staatsangehörigkeit

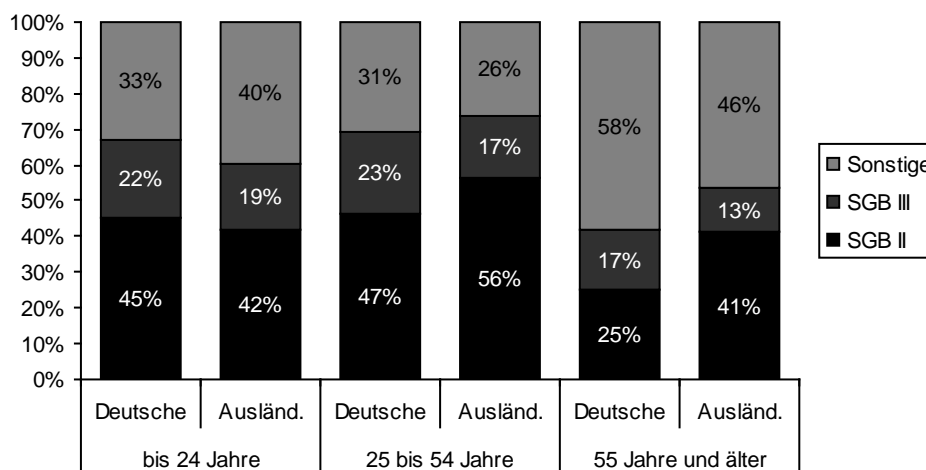


Anmerkung: Grundgesamtheit sind alle, deren Arbeitslosengeldanspruch im Berichtsmonat Mai 2005 (Mitte April bis Mitte Mai 2008) bzw. November 2008 (Mitte Oktober bis Mitte November 2008) erschöpft war; dargestellt ist deren Verteilung einen Monat später (zum Zähltag Mitte Juni 2005 bzw. Mitte Dezember 2008) auf die drei möglichen Verbleibszustände (a) SGB II (Hilfebedürftigkeit), (b) SGB III (Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug) und (c) sonstiger Verbleib; Deutsche: einschließlich der Kategorie „Zuordnung nicht möglich“; Südeur.: Griechenland, Italien, Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, Portugal und Spanien; MOE / GUS: Mittel- und Osteuropa sowie GUS-Staaten; Mai 2005: Angaben für das Gebiet der 255 Kreise und kreisfreien Städte (ohne Gebiete zugelassener kommunaler Träger), für die seit Anfang 2005 vollständige Daten vorliegen; November 2008: Angaben für das Gebiet der 370 Kreise und kreisfreien Städte (ohne Gebiete zugelassener kommunaler Träger), für die seit Anfang 2007 vollständige Daten vorliegen; zu weiteren Differenzierungen und für die zeitliche Entwicklung siehe die Tabellen C.1.91, C.1.92, C.1.93, C.1.94, C.1.95, C.1.96, C.1.97, C.1.98 und C.1.99 im Anhang C.

Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit vom 8. Mai 2008 und vom 27. April 2009.

Abgänger/innen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind nach einem erschöpften Anspruch auf Arbeitslosengeld in allen betrachteten Zeiträumen häufiger hilfebedürftig und beziehen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende als Deutsche. Der Unterschied zwischen beiden Gruppen beträgt in West- und Ostdeutschland jeweils etwa zehn Prozentpunkte. Ursache hierfür können zum einen größere Bedarfsgemeinschaften bzw. Haushalte sein (siehe dazu näherungsweise durchschnittliche Größen von Migrantenhaushalten in Tabelle C.1.26 im Anhang C). Andererseits könnte der seltenere Übergang von Deutschen in das SGB II auch auf unterschiedliche Vermögensbestände zurückzuführen sein, die vor Bewilligung eines Antrags auf SGB II-Leistungen ggf. zunächst aufgebraucht werden müssen. Wie bereits dargestellt verfügen Haushalte von Migrantinnen und Migranten in der Bevölkerung seltener und in geringerem Ausmaß über Ersparnisse und Vermögen (vgl. Abbildung 3.5 in Abschnitt 3.6).

Abbildung 4.4: Verbleib nach erschöpftem SGB III-Leistungsanspruch im November 2008 - nach Altersgruppen



Anmerkung: Grundgesamtheit sind alle, deren Arbeitslosengeldanspruch im Berichtsmonat November 2008 (Mitte Oktober bis Mitte November 2008) erschöpft war; dargestellt ist deren Verteilung einen Monat später (zum Zähltag Mitte Dezember 2008) auf die drei möglichen Verbleibszustände (a) SGB II (Hilfebedürftigkeit), (b) SGB III (Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug) und (c) sonstiger Verbleib; Deutsche: einschließlich der Kategorie „Zuordnung nicht möglich“; Angaben für das Gebiet der 370 Kreise und kreisfreien Städte (ohne Gebiete zugelassener kommunaler Träger), für die seit Anfang 2007 vollständige Daten vorliegen; zu weiteren Differenzierungen und für die zeitliche Entwicklung siehe die Tabellen C.1.91, C.1.92, C.1.93, C.1.94, C.1.95, C.1.96, C.1.97, C.1.98 und C.1.99 im Anhang C.

Quelle: Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit vom 27. April 2009.

Über die Zeit ist der Anteil der Abgänger/innen nach erschöpftem Arbeitslosengeldanspruch mit Übergang in den SGB II-Leistungsbezug bei jenen ohne deutsche Staatsangehörigkeit von 62 Prozent im Mai 2005 bis auf 47 Prozent drei Jahre später gesunken, um dann zuletzt im November 2008 wieder bis auf 53 Prozent anzusteigen. Bei den Deutschen war die Entwicklung ähnlich, wenngleich auf niedrigerem Niveau. Dabei ist die Entwicklung wesentlich auf jüngere Leistungsbezieher/innen bis 24 Jahre zurückzuführen. Dies dürfte mit den am 1. April 2006 in Kraft getretenen und vermutlich sukzessive vollzogenen Einschränkungen der Leistungsansprüche für Volljährige bis 24 Jahre zusammenhängen (insb. gemeinsame Bedarfsgemeinschaft mit den Eltern nach § 7 Abs. 3 SGB II).

Entsprechend ihres höheren Anteils an den Übergängen in das SGB II sind jene ohne deutsche Staatsangehörigkeit nach einem erschöpften Anspruch auf Arbeitslosengeld etwas seltener ohne Leistungsanspruch arbeitslos (knapp ein Fünftel) oder weder hilfebedürftig noch arbeitslos (anfangs 20 Prozent, zuletzt 30 Prozent) als Deutsche.

Unter jenen ohne deutsche Staatsangehörigkeit unterscheiden sich insbesondere Türkinnen und Türken von den Deutschen, deutlich weniger gilt dies für jene aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern. Dies dürfte damit zusammenhängen,

dass türkische Haushalte größer sind, entsprechend besteht ein größeres Risiko der Bedürftigkeit (vgl. Tabelle C.1.11 im Anhang C).

Jüngere bis 24 Jahre ohne deutsche Staatsangehörigkeit beziehen nach einem erschöpften Anspruch auf Arbeitslosengeld etwas seltener SGB II-Leistungen als ihre deutschen Altersgenossen. Dies könnte damit zusammenhängen, dass jene ohne deutsche Staatsangehörigkeit evtl. häufiger noch bei ihren Eltern leben und aufgrund von deren Ressourcen seltener Leistungsansprüche haben als Deutsche im entsprechenden Alter. Ältere Abgänger/innen ab 25 Jahre ohne deutsche Staatsbürgerschaft beziehen anschließend deutlich häufiger SGB II-Leistungen als Deutsche gleichen Alters. Der Unterschied ist besonders bei jenen ab 55 Jahre ausgeprägt. Allerdings beziehen in dieser Altersgruppe unabhängig von der Staatsangehörigkeit weniger Abgänger/innen aus dem SGB III anschließend SGB II-Leistungen. Ebenfalls unabhängig von der deutschen Staatsbürgerschaft sind Ältere nach einem erschöpften Anspruch auf Arbeitslosengeld deutlich häufiger weder hilfebedürftig noch arbeitslos als andere Altersgruppen. Dies ist für jene ohne deutsche Staatsangehörigkeit jedoch deutlich weniger ausgeprägt als für Deutsche.

Wiederum unabhängig von der deutschen Staatsbürgerschaft sind Männer nach einem erschöpften Anspruch auf Arbeitslosengeld deutlich häufiger hilfebedürftig als Frauen. Dabei ist der Unterschied in Westdeutschland (ohne Berlin) bei jenen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ausgeprägter als bei Deutschen. Die geschlechtsspezifischen Differenzen dürften bei Paaren insbesondere darin begründet liegen, dass Frauen häufiger als Männer aufgrund von Ressourcen ihres Partners nicht hilfebedürftig sind.

4.3 Konsequenzen der Leistungsreform für die spätere Rente

Arbeitslosigkeit und ein Leistungsbezug während einer Arbeitslosigkeit können eine spätere Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung beeinflussen. Dies galt sowohl vor als auch nach der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige und ihre Angehörigen zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende Anfang 2005. Bezieher/innen der früheren Arbeitslosenhilfe und des derzeitigen Arbeitslosengeldes II waren bzw. sind grundsätzlich versicherungspflichtig in der gesetzlichen Rentenversicherung (§ 3 S. 1 Nr. 3 SGB VI i.d.F. bis zum 31.12.2004, § 3 S. 1 Nr. 3a SGB VI), entsprechend handelt es sich um Pflichtbeitragszeiten (§ 55 SGB VI). Bei der Arbeitslosenhilfe war Beitragsbemessungsgrundlage seit dem Jahr 2000 nur noch die gezahlte Arbeitslosenhilfe (§ 166 Abs. 1 Nr. 2a SGB VI i.d.F. bis zum 31.12.2004). Beim Arbeitslosengeld II wurden in den Jahren 2005 und 2006 die Beiträge grundsätzlich auf Basis von 400 EUR monatlich, seit dem Jahr 2007 werden sie auf Basis von 205 EUR monatlich bemessen (§ 166 Abs. 2a SGB VI i.d. jeweils maßgeblichen Fassung). Eine gleichzeitige rentenversicherungspflichtige Beschäftigung hatte 2005 und 2006 keinen Einfluss hierauf, beim gleichzeitigen Bezug anderer rentenversicherungspflichtiger Sozialleistungen wurde die Beitragsbemessungsgrundlage ggf. bis auf null gekürzt (§ 166 Abs. 2a SGB VI i.d.F. bis zum 31.12.2006). Seit 2007 besteht bei einer rentenversicherungspflichtigen Beschäftigung ebenso wie beim Bezug von anderen rentenversicherungspflichtigen Sozialleistungen keine

Rentenversicherungspflicht aufgrund des Bezugs von Arbeitslosengeld II mehr, und es werden dementsprechend auch keine Beiträge hierfür entrichtet (§ 3 S. 1 Nr. 3a Buchst. e SGB VI). Die Beiträge aufgrund des Bezugs von Arbeitslosenhilfe bzw. Arbeitslosengeld II werden vom Bund getragen (§ 170 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI i.d. jeweils maßgeblichen Fassung) und vom jeweiligen Leistungsträger an die Rentenversicherung gezahlt (§ 173 S. 2 SGB VI i.d. jeweils maßgeblichen Fassung). Personen, die vor der Leistungsreform Sozialhilfe bezogen oder ohne Leistungsbezug arbeitslos waren, waren nicht versicherungspflichtig; im Rahmen der Sozialhilfe wurden nur im Ausnahmefall Beiträge zur Altersvorsorge geleistet (§ 14 BSHG).

Pflichtbeitragszeiten dienen zur Erfüllung der unterschiedlichen rentenrechtlichen Wartezeiten (§§ 50-51 SGB VI), die Voraussetzung für einen Rentenanspruch sind (§ 34 SGB VI). Die Pflichtbeitragszeiten beeinflussen unmittelbar die Höhe der (Brutto-) Rente (§ 63 SGB VI). Dabei hängt das Ausmaß insbesondere von der Höhe des beitragspflichtigen Entgelts, vom (vorläufigen) Durchschnittsentgelt (Anlage 1, Anlage 10 SGB VI) im Kalenderjahr der Pflichtbeitragszeit, sowie vom aktuellen Rentenwert zum Zeitpunkt des Rentenbezugs ab. Die hierfür festgelegten Beträge unterscheiden sich zwischen Westdeutschland (einschließlich West-Berlin) und Ostdeutschland (einschließlich Ost-Berlin) für Beitragszeiten aus dem Bezug von Arbeitslosenhilfe. Beim Arbeitslosengeld II gelten unabhängig vom Wohnort einheitlich die westdeutschen Beträge (vgl. § 254d SGB VI).⁹⁰

Das Ausmaß der Konsequenzen lässt sich anhand von Daten der Statistik der gesetzlichen Rentenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit abschätzen. In diesen Daten lassen sich nicht alle Personen mit Migrationshintergrund identifizieren, die Betrachtung muss sich daher auf einen Vergleich von Ausländerinnen und Ausländern mit Deutschen beschränken. Wie sich aus einem Vergleich der Statistik der gesetzlichen Rentenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit ergibt, waren fast alle Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe im Jahr 2004 in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert.⁹¹ Ende 2004 gab es etwa 287.000 ausländische Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe, die ganz überwiegend aufgrund des Leistungsbezugs rentenversichert waren (vgl. auch Abbildung 4.5). Dagegen gab es Ende 2005 etwa 975.000 ausländische erwerbsfähige Hilfebedürftige (nicht in der Abbildung 4.5 dargestellt), davon waren etwa 747.000 (77 Prozent) aufgrund des SGB II-Leistungsbezugs rentenversicherungspflichtig (Zuwachs von etwa 160 Prozent).

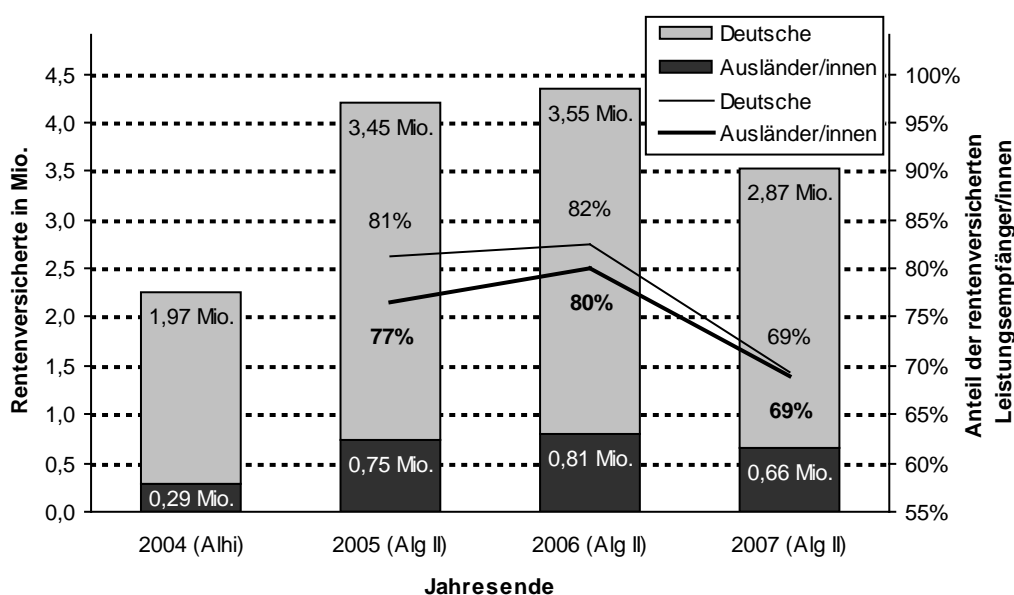
⁹⁰ Für Zeiten einer Arbeitslosigkeit, die nicht Beitragszeit sind, und teilweise auch für Zeiten der Arbeitslosigkeit, die Beitragszeiten sind, kommt ggf. eine sog. Anrechnungszeit in Betracht (§ 58, § 252 Abs. 8-9 SGB VI). Anrechnungszeiten dienen zur Erfüllung der Wartezeit von 35 Jahren, die Voraussetzung für eine Altersrente für langjährig Versicherte und eine Altersrente für schwerbehinderte Menschen ist (§§ 50-51 SGB VI). Sie wirken sich auf die Höhe der Rente nur mittelbar aus, indem sie die Bewertung anderer Zeiten beeinflussen können (§§ 71-74, §§ 263-263a SGB VI).

⁹¹ Für die 2,193 Mio. Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe im Jahresdurchschnitt 2004 wurden im gleichen Jahr 2,187 Mio. Rentenversicherungsjahre aufgrund dieses Leistungsbezugs ausgewiesen (eine Differenzierung nach Nationalität liegt hierfür nicht vor). Gewisse Unterschiede sind dabei bedingt durch unterschiedliche Berechnungsmethoden der Bundesagentur für Arbeit (Durchschnitt aus jeweils einem Stichtag je Kalendermonat) und der Deutschen Rentenversicherung (taggenaue Berechnung).

Die Differenz ergibt sich u.a. aus erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind oder aufgrund des Bezugs anderer Leistungen, z.B. Arbeitslosengeld oder Krankengeld, rentenversicherungspflichtig waren.

Bei den Deutschen war der relative Anstieg der Zahl der Rentenversicherungspflichtigen aufgrund der SGB II-Einführung weniger deutlich (Zuwachs um ca. 75 Prozent auf 3,45 Mio. bzw. 81 Prozent der deutschen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen), da bei ihnen ein höherer Anteil der späteren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuvor Arbeitslosenhilfe bezogen hatte. Anfang 2007 entfiel die Rentenversicherungspflicht aufgrund des Bezugs von Arbeitslosengeld II für rentenversicherungspflichtig Beschäftigte. Insbesondere daher dürften Anteil und Zahl der aufgrund des Bezugs von Arbeitslosengeld II rentenversicherungspflichtigen ausländischen und deutschen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen annähernd proportional auf jeweils 69 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bis Ende 2007 gesunken sein.

Abbildung 4.5: Aufgrund des Leistungsbezugs rentenversicherte Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II



Anmerkung: Alhi: Arbeitslosenhilfe; Alg II: Arbeitslosengeld II.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit und der Deutschen Rentenversicherung, eigene Berechnungen.

Beim Anstieg der Zahl der rentenversicherungspflichtigen Leistungsbezieher/innen im Jahr 2005 ist zu berücksichtigen, dass die Beitragsbemessungsgrundlage für den Bezug von Arbeitslosengeld II geringer ist als sie durchschnittlich beim Bezug von Arbeitslosenhilfe war (vgl. Tabelle 4.1). Resultierte aus einem einjährigen Bezug von Arbeitslosenhilfe im Jahr 2004 eine durchschnittliche Erhöhung der monatlichen Rente - bei gegenwärtigem Rentenbezug - um etwa 5 bis 7 EUR, so waren es für einen einjährigen

Bezug von Arbeitslosengeld II in den Jahren 2005 und 2006 etwa 4,45 EUR und sind es seither lediglich etwa 2,20 EUR monatlich. Bei der durchschnittlichen Erhöhung der späteren Monatsrente aufgrund eines einjährigen Leistungsbezugs haben hier Männer stärker als Frauen verloren.

Tabelle 4.1: Auswirkungen von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II auf die Rente

Jahr des Leistungsbezugs und Personengruppe	Beitragsbemessungsgrundlage (jährl.)	Erhöhung der Monatsrente (brutto) für ein Jahr Leistungsbezug
Arbeitslosenhilfe (Westdeutschland einschl. West-Berlin)		
2004 Frauen	Ø 5.534 EUR	Ø 5,18 EUR
2004 Männer	Ø 7.432 EUR	Ø 6,96 EUR
2004 insg.	Ø 6.831 EUR	Ø 6,39 EUR
Arbeitslosenhilfe (Ostdeutschland einschl. Ost-Berlin, ohne West-Berlin)		
2004 Frauen	Ø 5.096 EUR	Ø 5,05 EUR
2004 Männer	Ø 6.258 EUR	Ø 6,20 EUR
2004 insg.	Ø 5.673 EUR	Ø 5,62 EUR
Arbeitslosengeld II (Deutschland)		
2005	4.800 EUR	4,47 EUR
2006	4.800 EUR	4,43 EUR
2007	2.460 EUR	2,23 EUR
2008	2.460 EUR	2,22 EUR
2009	2.460 EUR	2,17 EUR

Anmerkung: Rentenzugang im Jahr 2009, Rentenbezug zwischen Juli 2009 und Juni 2010; bei der Arbeitslosenhilfe wurde von den durchschnittlichen Beitragsbemessungsgrundlagen pro Versicherungsjahr ausgegangen, beim Arbeitslosengeld II von den gesetzlichen Beträgen.

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung, SGB VI, eigene Berechnungen.

Die im jeweiligen Jahr entstandenen, aufsummierten Rentenanwartschaften (sog. Entgeltunkte) aufgrund der Pflichtversicherung der Leistungsempfänger/innen haben mit der Leistungsreform nach der Statistik der Deutschen Rentenversicherung von 2004 auf 2005 zunächst um knapp ein Viertel zugenommen, 2006 sind sie nochmals kräftig gestiegen (ohne Abbildung). Im Jahr 2007 sind die neu entstandenen Rentenanwartschaften dann im Zusammenhang mit rechtlichen Veränderungen deutlich auf etwa 60 Prozent des Niveaus von 2004 zurückgegangen. Dabei dürften Ausländer/innen durchschnittlich weniger stark als Deutsche verloren haben (vgl. auch Abbildung 4.5).

4.4 Zusammenfassung

Insgesamt hat die Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe unterschiedliche Konsequenzen für Betroffene mit und ohne Migrationshintergrund (bzw. Ausländer/innen und Deutsche) gehabt. Diese Unterschiede ergeben sich jedoch überwiegend aus Unterschieden bei der Art des Leistungsbezuges vor der Leistungsreform, bei den Haushaltskonstellationen, den Vermögensbeständen sowie den Erwerbsverläufen.

Zum einen haben Migrantinnen und Migranten vor der Leistungsreform häufiger Sozialhilfe bezogen, während Einheimische zuvor häufiger Arbeitslosenhilfe empfangen haben. Ehemalige Empfänger/innen von Sozialhilfe haben insgesamt im Zusammenhang mit der Leistungsreform häufiger finanziell gewonnen. Insoweit ist das Ergebnis, dass Migrantinnen und Migranten nach der Leistungsreform finanziell eher besser gestellt und Einheimische finanziell eher schlechter gestellt waren, nicht als migrantenspezifische Auswirkung der Leistungsreform zu interpretieren.

Zum anderen haben ehemalige Bezieher/innen von Sozialhilfe – und damit überproportional viele Ausländer/innen – im Hinblick auf die spätere Alterssicherung durch die Reform geringfügige Vorteile erlangt; für die Mehrheit der ehemaligen Sozialhilfeempfänger/innen werden seit 2005 aufgrund des Bezugs von Arbeitslosengeld II erstmals bescheidene Beiträge zur Rentenversicherung entrichtet. Ehemalige Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe – und damit überproportional viele Deutsche – haben dagegen im Durchschnitt Einbußen bei der Alterssicherung, weil die 2005 vereinheitlichten Rentenbeiträge in der Regel niedriger sind, als die zuvor an das Referenzeinkommen gekoppelten Beiträge.

Schließlich sind Ausländer/innen häufiger als Deutsche nach Erschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld sofort bedürftig im Sinne des SGB II. Damit ist nach erschöpftem Anspruch auf Arbeitslosengeld der Übergang in Arbeitslosigkeit ohne SGB II-Leistungsanspruch bei den Ausländerinnen und Ausländern entsprechend seltener als bei Deutschen. Diese Ergebnisse dürften sich insbesondere aus den im Durchschnitt größeren Haushalten von Migrantinnen und Migranten und ihren geringeren Vermögensbeständen ergeben.

5 Wie sind die Grundsicherungsstellen auf Kund/innen mit Migrationshintergrund vorbereitet?

Das folgende Kapitel stützt sich auf die in 16 Grundsicherungsstellen durchgeführten Fallstudien, die standardisierte Trägerbefragung und die telefonische Kundenbefragung. Es stellt eine Kurzfassung des Kapitels 5 im Anhang A dar, ergänzt um einige Überlegungen zum *Diversity* Management.

5.1 Was wissen die Grundsicherungsstellen über ihre Kund/innen mit Migrationshintergrund?

Sowohl die Geschäftsführungen als auch die Mitarbeiter/innen der Grundsicherungsstellen sind sich bewusst, dass ein beträchtlicher Teil der SGB-II Leistungsbezieher einen Migrationshintergrund aufweist. Konkrete Angaben über den Umfang dieses Personenkreises sind nicht zu erwarten, da sich je nach zugrunde gelegter Definition der Anteil der Personengruppe mit Migrationshintergrund verändert. Jedoch ist bedeutsam, dass Migranten vor Ort als spezifischer Personenkreis wahrgenommen werden.

Als statistische Grundlage für Controllingprozesse steht den Grundsicherungsstellen nur das Merkmal „Staatsangehörigkeit“ zur Verfügung, mit dem im Jahr 2008 mehrheitlich noch nicht systematisch gearbeitet wurde.

„Ich könnte da weder statistische noch inhaltliche Aussagen machen.“ (14-2-GF)⁹²

Einige Grundsicherungsstellen reflektieren über Hilfslösungen wie die Recherche nach dem Geburtsort in der Software VerBIS. Einige wenige setzen sich mit dieser Thematik umfassender auseinander, indem sie beispielsweise die Veröffentlichung zum Mikrozensus 2005 (Statistisches Bundesamt 2006) zur Grundlage nehmen und analog den Migrantenanteil durch eine Verdoppelung des Ausländeranteils schätzen. Dadurch wird jedoch die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit einem arbeitsmarktpolitisch relevanten Migrationshintergrund im SGB II in den meisten Regionen überschätzt⁹³; zu einer Unterschätzung kann es in Regionen mit überdurchschnittlicher Konzentration von (Spät-)Aussiedler/innen kommen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass bei den Grundsicherungsstellen keinerlei Informationen zu dem jeweiligen Anteil von Migranten bzw. von Ausländern in den einzelnen Betreuungsstufen, bezüglich der gemachten Arbeitsangebote oder der erreichten Integrationen in den Arbeitsmarkt zu erhalten waren. Die Geschäftsprozesse der Grundsicherungsstellen wurden bei Durchführung der Fallstudien im Jahre 2008 nicht nach den Merkmalen der Staatsangehörigkeit bzw. der Herkunft beobachtet oder gesteuert. Dieses wurde von manchen Gesprächspartner/innen offensiv mit dem Ziel der Gleichbehandlung begründet:

⁹² Zur Kennzeichnung der Interviews vgl. Anhang A, Tabelle 3.3, S. 26.

⁹³ Vgl. Fußnote 21 auf S. 32.

„Wir möchten dort keine Stigmatisierung durchführen. Also wir möchten Personen, egal welcher sozialen oder Länderherkunft, gleich behandeln. Es ist uns wirklich wichtig, dass in diesem Bereich kein falscher Gedanke aufgerüttelt wird.“ (09-I-GF-GL)

Dieses Zitat beschreibt das ungelöste Problem, wie migrationsspezifische Vermittlungshemmnisse ohne Stigmatisierung oder Bevorzugung bearbeitet werden können. In den Grundsicherungsstellen ist die Auffassung verbreitet, dass jede ausdrückliche Thematisierung von Diversität notwendigerweise zu einer Stigmatisierung führe.

5.2 Strategische Orientierungen

5.2.1 Organisationsleitbilder mit *Diversity*-Orientierung?

Der Begriff „*Diversity*“ bezieht sich auf die Vielfalt von Menschen, wobei in erster Linie die Dimensionen „Geschlecht“, „Kultur / Ethnie / Nation“ oder „Alter“ berücksichtigt werden. Diese Verschiedenartigkeit wird hier aus der Perspektive des Arbeitsprozesses betrachtet: „*Diversity* should be understood as the varied perspectives and approaches to work that members of different identity groups bring.“ (Thomas 1996, S. 68). „*Diversity* Management“ steht für Strategien, Programme und Maßnahmen, die einen konstruktiven Umgang mit Vielfalt fördern sollen (Krell et al. 2007).

Das Konzept des „*Diversity*-Managements“ wird aus zwei Blickwinkeln diskutiert: Die „*Business Perspective*“ betont die ökonomischen Aspekte, in welcher durch aktive Wertschätzung einer diversen Belegschaft die Produkte und Dienstleistungen verbessert und somit der Unternehmenserfolg gesteigert wird. Dagegen stellt die „*Equity Perspective*“ die rechtlichen Argumente von Chancengleichheit und Anti-Diskriminierung in den Vordergrund. In diesem Sinne gewinnen einklagbare, gesetzliche Regelungen wie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) an Bedeutung (Vedder et al. 2008). Beide Argumentationslinien können für die Grundsicherungsträger relevant sein, um das vorrangige Ziel des SGB II, sprich die Integration von erwerbsfähige Hilfebedürftige in Erwerbsarbeit, zu erreichen

Ein erster Ansatzpunkt des „*Diversity*-Managements“ ist die Entwicklung von Organisationsleitbildern, die eine aktive Wertschätzung von Vielfalt ausdrücken. Im Organisationsleitbild der BA werden Arbeitgeber und Arbeitnehmer als Kunden bezeichnet, ohne Aussagen zu bestimmten Kundengruppen wie beispielsweise Ausländer bzw. Migranten oder zu bestimmten strategischen Ausrichtungen wie „*Diversity*“ zu treffen (vgl. Geschäftsbericht BA 2006, S.13)⁹⁴. Dagegen findet sich ein Bericht des Vorstandsmitglieds Heinrich Alt zur externen *Diversity*-Strategie der Bundesagentur in den Dokumenten der Arbeitsgruppe 3 zum Nationalen Integrationsplan:

⁹⁴ In den Geschäftsberichten von 2007 und 2008 wird das Leitbild nicht erwähnt.

Externe Diversity Strategie der Bundesagentur

„Die BA nimmt ihre gesellschaftliche Verantwortung für die Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund an und ergreift eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Integration von Migranten.“

III. Vorhaben in 2007

Die Konzeption dieser Maßnahmen orientiert sich an individuellen Potentialen der Migranten und daran ausgerichtetem Handlungsbedarf. Sie wird flankiert von generellen Überlegungen zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz der eigenen Mitarbeiter und einer gezielten Marketingstrategie. Im Rechtskreis SGB II soll dieser Personenkreis in der Berichterstattung über die Grundsicherung berücksichtigt werden. Die Darstellung ist die Basis für gezielte Planung der Arbeitsmarktprogramme und die Förderung bisher unversorgter Kunden.“ (Alt 2007)

In den Grundsicherungsstellen ist dieses Leitbild der BA nicht durchgängig inhaltlich bekannt. Teilweise wird die fehlende Übertragung von Leitbildern explizit mit den Unterschieden zwischen BA und ARGE begründet. Unter den zkT waren in unserer Studie keine Grundsicherungsstellen mit Leitbildern vertreten; teilweise gibt es Leitbilder auf kommunaler Ebene. Generell gilt, dass auf der operativen Ebene die Mehrzahl der Mitarbeiter/innen keine konkrete Vorstellung von einem Leitbild haben, sei es für die BA oder die eigene ARGE.

Bis auf eine Großstadt-ARGE, in der kurz zuvor Weiterbildungen zur interkulturellen Kompetenz durchgeführt wurden, gab es keine Verankerung von Integrationszielen in Leitbildern oder verbindlich kommunizierten Wertvorstellungen. In allen Grundsicherungsstellen zeigten sich dessen ungeachtet die Gesprächspartner mehrheitlich bemüht, mit den vielfältigen Problemstellungen aller Kunden konstruktiv zu arbeiten. Jedoch wurde der Aktivierungsauftrag des SGB II generell nicht als Bestandteil von „Integrationspolitik in die Einwanderungsgesellschaft“ gesehen, obwohl der Nationale Integrationsplan (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007) die Aufgaben der Grundsicherungsstellen berührt, wenn u.a. das Themenfeld „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“ diskutiert wird.

5.2.2 Migrant/innen als Zielgruppe?

Der strategische Stellenwert von Migranten als Zielgruppe zeigt sich zum einem im Ergebnis der standardisierten *Trägerbefragung*, in der zehn Themen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Maßnahmeplanung in 2007 bewertet wurden. Dabei kam der Aspekt „Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund“ lediglich auf Rang acht.

Zum anderen veranschaulichen die Trägerfallstudien, dass Migrant/innen nicht als spezifische Zielgruppe wahrgenommen werden. Dies wird vor allem über das Argument der Gleichbehandlung begründet. Interessant ist, dass die unterschiedliche Behandlung der „klassischen“ Zielgruppen wie beispielsweise Jugendliche als selbstverständlich wahrgenommen wird, während eine spezifische Förderung für Personen mit Migrationshintergrund als problematisch diskutiert wird. In einem Interview wird die Gleichbehandlung nicht politisch-moralisch, sondern pragmatisch erklärt, da im Organisationsalltag zu wenig Zeit sei, um bei bestimmten kulturellen Hintergründen anders vorzugehen. In einer ostdeutschen mittelgroßen ARGE wird der geringe strategische Stel-

lenwert der Arbeitsmarktintegration speziell von Migrant/innen mit dem geringen Anteil dieser Personen begründet, obgleich im Kundenstamm neben den 8 Prozent ausländischen Leistungsbezieher/innen auch die (Spät-)Aussiedler/innen stark vertreten sind.

5.3 „Migrationsbeauftragte“ in den Grundsicherungsstellen

Als Resultat der standardisierten *Trägerbefragung* gaben 42 Prozent der Grundsicherungsstellen an, dass es „am 31.10.2007 außerhalb der Geschäftsführung der jeweiligen Grundsicherungsstelle eine oder mehrere Personen gab, die konzeptionell für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zuständig war(en)“. Dieser(n) „Migrationsbeauftragten“ wurde von gut 2/3 der Träger eine hohe oder sehr hohe Mitwirkung an der Konzipierung arbeitsmarktpolitischer Initiativen oder Maßnahmen zugeschrieben.

Im Rahmen der *Trägerfallstudien* wurden in 12 von 16 untersuchten Grundsicherungsstellen ein/e „Migrationsbeauftragte/r“ angetroffen. Dieser im Vergleich zur standardisierten Trägerbefragung höhere Anteil erklärt sich durch die gezielte Auswahl der Grundsicherungsstellen für Fallstudien (vgl. ausführlich Anhang A, S. 20ff.) Der aus der standardisierten Trägerbefragung gewonnene Anschein einer konzeptionell-strategischen Funktion der/des „Migrationsbeauftragten“ konnte jedoch durch die Fallstudien nicht bestätigt werden. Der Formalisierungsgrad für diese Funktion ist sehr unterschiedlich und wird grundsätzlich nur zusätzlich zu einer Tätigkeit als Integrationsfachkraft ausgeübt. Im Extremfall ist die/der Mitarbeiter nicht explizit als „Migrationsbeauftragter“ benannt, sondern wird von Kolleg/innen aufgrund von Fachwissen aus früheren Tätigkeiten beispielsweise bei der kommunalen Ausländerbehörde angesprochen. In anderen Grundsicherungsträgern wirkt die/der Beauftragte lediglich extern als Kontaktperson für die zuständige BAMF-Regionalstelle. Inhaltlich konzentrieren sich die Tätigkeiten auf organisatorische Absprachen zu den Integrationskursen sowie ausländerspezifische Rechtsfragen. Die/der Ansprechpartner/in erfüllt teils wichtige Aufgaben für ein migrationsspezifisches Wissensmanagement, da Rechtsinformationen und Adressen für weiterführende Beratung gesammelt werden. Allerdings ist dieses Wissensmanagement nach Aufbau und Umfang weitgehend informeller Natur und gewährleistet keine regelmäßigen Informationen oder Transparenz.

Nur als Ausnahmefall war anzutreffen, dass eine Mitarbeiterin ausschließlich für Beratungen zur Sprachförderung abgestellt und damit nur für Kund/innen mit Migrationshintergrund zuständig war. Diese Mitarbeiterin beeinflusste zudem als einzige/r „Migrationsbeauftragte/r“ die konzeptionelle Gestaltung von Sprachförderungsmaßnahmen, solange diese noch als „sonstige weitere Leistungen“ von der betreffenden Grundsicherungsstelle selbst gefördert wurden. In keinem Grundsicherungsträger verstand sich die oder der „Migrationsbeauftragte“ als „Ombudsperson“ oder nahm eine integrationspolitisch strategische Funktion wahr. Zudem waren die betreffenden Personen nur selten in lokale integrationspolitische Netzwerke eingebunden und besaßen in keinen Fall selbst einen Migrationshintergrund.

5.4 „Wir stellen ausschließlich nach Qualifikation ein“: *Diversity* in den Personalstrukturen

5.4.1 Fachkräfte mit Migrationshintergrund

Im Rahmen der standardisierten *Trägerbefragung* wurde von den Leitungen der Grundsicherungsstellen der Anteil der Mitarbeiter/innen mit einem Migrationshintergrund auf 2,6 Prozent geschätzt. Dieses Ergebnis spiegelt sich auch in den *Trägerfallstudien*. Unter unseren 114 Gesprächspartnern befanden sich lediglich vier mit Migrationshintergrund, wobei eine/r Mitarbeiter/in bei einem Maßnahmeträger angestellt war.⁹⁵ Bei Kolleg/innen vermuten unsere Interviewpartner nur wenige mit Migrationshintergrund, die in keinem Fall speziell für die Beratung von Migrant/innen eingesetzt werden. Zum einen soll damit eine Segregation der Kund/innen vermieden werden. Zum anderen sollen Mitarbeiter/innen nicht durch einen Kundenstrom aus ihrer jeweiligen *Community* überlastet werden oder gar in den Einflussbereich von Machtstrukturen innerhalb der jeweiligen *Community* geraten. Die tatsächlichen Anteile der Mitarbeiter/innen mit eigenem Migrationshintergrund sind in den Grundsicherungsstellen ebenso wenig bekannt wie die entsprechenden Anteile unter den Kund/innen.

Eine gezielte *Diversity*-Orientierung in der Personalpolitik wurde lediglich in zwei Grundsicherungsstellen – in beiden Fällen zugelassene kommunale Träger – berichtet. Aufgrund der eingeschränkten Bewerberlage konnte jedoch nur in einem der beiden Träger eine Person mit Migrationshintergrund eingestellt werden. Insbesondere die ARGEn verweisen auf ihre fehlende Personalhoheit. Die beruflichen Werdegänge unserer Gesprächspartner/innen bei den Grundsicherungsstellen zeigen, dass rund ein Viertel (27 von 105) erst nach 2005 von der BA oder einer Kommune eingestellt wurden, darunter drei Personen mit Migrationshintergrund. Das durch Personalbewegungen anlässlich der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende eröffnete personalpolitische Fenster wurde überwiegend nicht zur Diversifizierung des Personals. Die interne *Diversity*-Strategie der Bundesagentur für Arbeit (s.u.) kam zu spät.

***Diversity* Management in der Personalpolitik**

Die BA als Arbeitgeber hat bei der Einstellung neuer Mitarbeiter ein besonderes Interesse daran, Bewerber mit Migrationshintergrund zu gewinnen. 2005 arbeiteten bei der BA Personen aus über 60 verschiedenen Ländern. 2006 wurden darüber hinaus 50 zusätzliche Ausbildungsstellen bei den Dienststellen der BA für junge Menschen mit Migrationshintergrund angeboten.

(Bundesagentur für Arbeit 2006, S. 10)

Sie ist zudem ebenso wie die interne *Diversity* Strategie bei den Grundsicherungsstellen kaum bekannt. Vielmehr wurde von den meisten unserer Gesprächspartner/innen eine Bevorzugung von Kandidat/innen mit Migrationshintergrund bei gleicher fachlicher Qualifikation als illegitim wahrgenommen. Sogar in einer Grundsicherungsstelle mit

⁹⁵ Da in den Grundsicherungsstellen speziell nach Gesprächspartner/innen mit Migrationshintergrund angefragt wurde, dürfte deren Anteil keinesfalls durch die Auswahl der Gesprächspartner/innen unterschätzt werden.

einer relativ weit entwickelten *Diversity*-Praxis wird der Eindruck einer „positiven Maßnahme“⁹⁶ ausdrücklich vermieden:

„Am Anfang, als wir Kollegen ausgesucht haben, habe ich gesagt, dass ich gerne jemanden mit Migrationshintergrund gehabt hätte. Und die Kollegen sind jetzt nicht vorrangig wegen ihres Migrationshintergrundes eingestellt worden, sondern wegen ihrer Fachlichkeit.“ (15-1-TL_MI+MB)

Diese Konzentration auf fachliche Standards kontrastiert mit der Tatsache, dass unter den Neueinstellungen der letzten Jahre vermehrt „Quereinsteiger“ jenseits der verwaltungsweg-internen Bildungswege angeworben wurden.⁹⁷ Jedoch führt eine Öffnung der Zugangswege in Kommune oder BA nur dann zu einer erhöhten Rekrutierung von Migrant/innen, wenn dieses ausdrücklich als Bereicherung des personellen Potenzials gewollt ist.

5.4.2 Höhere interkulturelle Kompetenz von Fachkräften mit Migrationshintergrund?

Uneindeutig sind die Einschätzungen der Gesprächspartner/innen bei den Grundsicherungsstellen, ob Mitarbeiter/innen mit Migrationshintergrund das Potenzial einer Grundsicherungsstelle verbessern können. Einige Interviewpartner sehen die Möglichkeiten einer besseren Servicequalität der Grundsicherungsstellen, reduzieren dies jedoch auf den Sprachaspekt. Andere Gesprächspartner befürchten Schwierigkeiten bis hin zu interethnischen Konflikten, welche in Einzelfällen auch massive Probleme mit sich bringen könnten. Teils werden Befürchtungen geäußert, das gerade erfolgreiche Migrant/innen „zu hart“ mit Kund/innen mit Migrationshintergrund umgehen könnten.⁹⁸ Durchweg positive Aussagen finden sich selten und werden nur vermehrt von externen Beobachtern geäußert.

„Für manche Migranten ist es viel günstiger, wenn sie einen Landsmann haben, wenn es auch in der Muttersprache kommuniziert wird. Bei manchen ist da die Hemmschwelle niedriger, sich auch zu öffnen.“ (03-10-Extern_KIB)

Aufgrund der ambivalenten Einschätzungen der Gesprächspartner/innen in den Grundsicherungsstellen ist es nicht verwunderlich, dass im Bereich der Personalrekrutierung keine *Diversity*-orientierte Strategie verfolgt wird. Das wäre für die Kund/innen nicht

⁹⁶ Nach § 5 AGG sind positive Maßnahmen zulässig, wenn sie dazu dienen, bestehende Nachteile auszugleichen oder den Eintritt solcher Nachteile zu verhindern. Zur rechtlichen Bewertung von Bevorzugungen bei der Einstellung siehe Anhang A, S. 83f.

⁹⁷ Unter unseren Gesprächspartner/innen sind 11 der 27 registrierten Neueinstellungen Quereinsteiger.

⁹⁸ Dies hat sich in den drei Interviews mit türkisch- bzw. kurdischstämmigen Mitarbeiter/innen bestätigt, die mit arbeitsmarkthinderlichen kulturellen Orientierungen tatsächlich offensiver umgehen. Insbesondere weibliche Ansprechpartnerinnen bringen sich selbst bei Rollenkonflikten als Rollenvorbild ein. Jedoch wurde nirgends berichtet, dass dies zu unangemessenem Verhalten gegenüber Kund/innen geführt hätte. Insofern wären Mitarbeiter/innen mit Migrationshintergrund möglicher Weise eher als Einheimische in der Lage, in verwandten Kulturkreisen konsequent die Zielsetzungen des SGB II zu verfolgen – aufgrund der schmalen Datenbasis sind jedoch keine gesicherten Verallgemeinerungen möglich.

von Nachteil, wenn bei den Mitarbeiter/innen ohne Migrationshintergrund ausreichende migrationsspezifische und interkulturelle Kompetenzen vorhanden wären. Doch nur sehr wenige (8 von 102) Gesprächspartner/innen erwähnen bei der Beschreibung ihres Werdegangs einschlägige Erfahrungen aus früheren Tätigkeiten mit Asylbewerbern oder die Beherrschung der Sprache einer relevanten Zielgruppe.

5.4.3 Kenntnisse in migrationsspezifischen Rechtsfragen

In der standardisierten *Kundenbefragung* wurden die Kund/innen mit Migrationshintergrund nach ihrer Einschätzung der ausländerspezifischen Rechtskenntnisse der Grundsicherungsstellen befragt. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass bei Zufriedenheitsfragen in quantitativen Befragungen tendenziell positiv geantwortet wird. Bei diesen Befragungswerten sollte man demzufolge vor allem die Unterschiede zwischen Gruppen, Themen oder die Veränderungen über die Zeit betrachten.

Tabelle 5.1: Einschätzung ausländerspezifischer Rechtskenntnisse bei den Grundsicherungsstellen, nach Herkunft und Geschlecht der Antwortenden

Herkunft	eher/sehr gut			eher/sehr schlecht		
	insg.	Männer	Frauen.	insg.	Männer	Frauen
	%	%	%	%	%	%
alle eHb mit Migrationshintergrund	74,9	67,5	81,0	25,1	32,5	19,1
Türkei	65,1	55,7	74,6	34,9	44,3	25,4
ehem. südeur. Anw.-länder	72,1	75,9	69,0	21,0	16,4*	24,9*
Aussiedler/innen	75,6	82,1*	65,9*	24,4*	–	34,1*
MOE / GUS	82,9	77,4	85,1	17,1	22,6	14,9
übrige Welt	73,3	64,6	86,6	26,7	35,4	13,4*

Nur Personen mit Migrationshintergrund und einer ausländischen Staatsangehörigkeit

*Hochgerechnete Anteilswerte der Panelbestandsstichprobe, * $n < 30$, – $n < 5$.*

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Nach Einschätzung von nahezu drei Viertel der Kund/innen mit Migrationshintergrund (74,9 Prozent) verfügen die Mitarbeiter/innen über „eher gute“ oder „sehr gute“ Rechtskenntnisse. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass jede/r vierte Leistungsbezieher/in die ausländerspezifischen Rechtskenntnisse kritisch sieht, wobei dies bei Männern (32,5 Prozent) häufiger anzutreffen ist als bei Frauen (19,1 Prozent). Personen mit der Herkunftsregion Mittel- und Osteuropa/GUS schätzen die Rechtskompetenzen am häufigsten positiv ein, während die Leistungsbezieher mit türkischen Migrationshintergrund am unzufriedensten mit den ausländerspezifischen Rechtskenntnissen der Grundsicherungsstellen sind. Je nach Herkunftsregion variieren zudem die Zufriedenheitswerte bei Männern und Frauen, wobei keine einheitliche Tendenz zu erkennen ist: So sind männliche Aussiedler zufriedener mit den Rechtskenntnissen als Aussiedlerinnen, während das Verhältnis in der türkischen Herkunftsgruppe umgekehrt ist. Diese Einschätzungen können auch allgemeine Zufriedenheiten bzw. Unzufriedenheiten widerspiegeln, da der

erfragte Sachverhalt von den Befragten nur bei bestimmten Anlässen beobachtbar und in vielen Fällen von ihnen nicht zu beurteilen ist.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht wird auf eine Reihe von Fallkonstellationen hingewiesen, die von den Fachkräften der Grundsicherungsstellen ohne zusätzliche Information seitens der Ausländerbehörden allein auf Grundlage der üblicher Weise ausgestellten Dokumente kaum sicher beurteilt werden können (vgl. Anhang A, S. 86).

5.5 Weiterbildung der Vermittlungsfachkräfte

In der standardisierten *Trägerbefragung* wurden in der dritten Welle die Schulungsinhalte von Fortbildungen für Mitarbeiter/innen der Grundsicherungsstellen abgefragt. Weiterbildungen zur interkulturellen Kommunikation oder zur Sozialintegration von Migrant/innen haben nur bei 13 Prozent der Grundsicherungsträger eine hohe oder sehr hohe Bedeutung für die Personalentwicklung, während sie bei etwa einem Viertel gar keine Bedeutung besitzen. Schulungen zu Rechtsfragen mit migrationsspezifischen Fragestellungen wurden etwas höher bewertet. In der Gesamtwertung nehmen Fortbildungen mit migrationsspezifischen Themen Rang 8 und 9 von insgesamt 11 Rängen ein.

Im Rahmen der Trägerfallstudien wurden alle Interviewpartner nach Schulungsangeboten und ihrer persönlichen Teilnahme gefragt. Aufgrund der hohen Personalfuktuation und der bestehenden Personalknappheit ist die Zeit für Weiterbildungen begrenzt und konzentriert sich auf Themenstellungen zur Unterstützung des laufenden Betriebs wie beispielsweise Gesetzesänderungen, Verwaltungsvorschriften oder EDV. Im Gespräch zu migrationsspezifischen Weiterbildungen erwähnen die Mitarbeiter/innen neben Schulungen zur „interkulturellen Kompetenz“ beinahe ebenso häufig Angebote zu „Verhaltenstrainings im Umgang mit schwierigen Kunden / Deeskalationstechniken / Konfliktmanagement“. Trainings zur interkulturellen Kompetenz wurden bei 12 der 16 untersuchten Grundsicherungsträger angeboten.

5.6 Zusammenfassung

Die Grundsicherungsstellen verfügen bis auf das Kundenmerkmal der Staatsangehörigkeit über keine statistische Grundlage für Controlling- oder Steuerungsprozesse bezüglich ihrer Kundengruppe mit Migrationshintergrund. In der Praxis wird auch dieses Merkmal nicht strategisch genutzt. Jedoch sind Bestrebungen in dieser Richtung seitens der BA-Zentrale erkennbar. Die Maßnahmeteilnahme von Ausländern kann bisher nicht angemessen beobachtet werden, da die IT-Systeme der BA bisher keine „fremdfinanzierten“ Maßnahmen jenseits der Eingliederungstitel erfassen können.

Die „Externe *Diversity* Strategie der BA“ ist in den besuchten ARGen nicht bekannt. Das zentrale Ziel des SGB II zur Erwerbsintegration für Kund/innen mit Migrationshintergrund wird nicht als Teil der Integrationspolitik verstanden. Organisationsleitbilder, sofern bekannt, haben keine Orientierungsfunktion hinsichtlich der Integration von Migranten. Zielgruppenfördernde Maßnahmen werden mit dem Argument der Gleichbehandlung strikt abgelehnt. „Migrationsbeauftragte“ spielen in keiner untersuchten Grundsicherungsstelle eine strategische Rolle. Für eine Implementierung der „Internen *Diversity* Strategie“ gibt es in den untersuchten ARGen keine Anhaltspunkte. Im Zuge

der Personalrekrutierung bei der Einführung des SGB II wurde der sehr geringe Migrant/innenanteil unter den Fachkräften nicht gezielt erhöht. Der durch *Diversity* potentiell erreichbare Kompetenzgewinn wird durch Führungskräfte eher ambivalent eingeschätzt.

Die ausländerspezifischen Rechtskenntnisse der Mitarbeiter/innen werden von den Kund/innen mit Migrationshintergrund überwiegend als gut eingeschätzt, obgleich sich die Rechtsanwendung an der Schnittstelle zwischen SGB II und ausländerspezifischen Rechtsvorschriften schwierig gestalten kann. In der Weiterbildung des Fachpersonals genießen migrationsspezifische Themen keinen hohen Stellenwert. Schulungen zum „Konfliktmanagement“ werden vielfach als relevant für den Umgang auch Kund/innen mit Migrationshintergrund erachtet. Schulungen zur interkulturellen Kompetenz gewinnen an Bedeutung.

6 Ausgewählte Potenziale und Hemmnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund

Gegenstand dieses Kapitels ist die Frage, wie Besonderheiten, die für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund typisch sind, mit den Chancen zusammenhängen, eine Beschäftigung aufzunehmen oder den Leistungsbezug zu verlassen. Die deskriptiven Analysen im Kapitel 3 lassen insbesondere drei potenzielle migrantenspezifische Sachverhalte vermuten, denen hier nachgegangen werden soll: die Sprachkompetenz, die Erwerbsorientierungen sowie das Problem der fehlenden Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen. Sie werden hier vertiefend untersucht, indem über die deskriptive Darstellung von Unterschieden zwischen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund hinaus multivariate Zusammenhangsanalysen in Form von Regressionen durchgeführt werden. Es wird danach gefragt, ob beispielsweise schlechte Integrationschancen mit schlechten Sprachkompetenzen auch dann noch zusammenhängen, wenn gleichzeitig andere potenziell integrationsrelevante Sachverhalte, wie z.B. die Qualifikation oder die Arbeitsmarktlage berücksichtigt werden. Diese Analysen werden für jede Herkunftsgruppe⁹⁹ getrennt durchgeführt, um zu differenzierten Ergebnissen für die einzelnen Herkunftsgruppen zu gelangen. Abschnitt 6.1 führt in die erforderlichen methodischen Fragen ein, die Abschnitte 6.2 bis 6.5 präsentieren die Ergebnisse. Abschnitt 6.6 widmet sich der Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit speziell von Jugendlichen. Ergänzt wird dieses Kapitel um eine Darstellung der Einschätzungen von Vermittlungsfachkräften und Führungskräften in den Grundsicherungsstellen zu den Potenzialen und Hemmnissen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund (Abschnitt 6.7).

6.1 Methodische Vorbemerkungen: Datengrundlage, Indikatoren, Schätzverfahren

Datengrundlage für die folgenden Auswertungen ist die Kundenbefragung, die anlässlich der Evaluierung der Experimentierklausel nach § 6c SGB II durchgeführt wurde (vgl. IAQ et al. 2007; ZEW et al. 2008) und die für die Ziele dieses Vorhabens mit einer Ergänzungsstichprobe von 800 erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern erweitert wurde. Dieser Datensatz bietet reichhaltige Informationen zu Erwerbsverläufen, Arbeitsmarktchancen und Aktivierung speziell von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

Die Kundenbefragung ist als Panelbefragung angelegt. Für die Ziele dieses Vorhabens wurde in der zweiten Welle der Kundenbefragung ein Modul aufgenommen, das sich ausschließlich an Interviewpartner/innen mit Migrationshintergrund richtete. Um die Panelmortalität zwischen beiden Befragungswellen auszugleichen, wurden zum zweiten Befragungszeitpunkt weitere Personen befragt („Auffrischungsstichprobe“); sofern es sich dabei um Personen mit Migrationshintergrund handelte, wurde auch ihnen das Zu-

⁹⁹ Zur Definition und Operationalisierung der Herkunftsgruppen vgl. S. 33.

satzmodul vorgelegt. Zusätzlich wurde in der zweiten Befragungswelle eine „Ergänzungsstichprobe“ von 800 Ausländern¹⁰⁰ aus ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern (Italien, Jugoslawien einschließlich Nachfolgestaaten, Griechenland, Portugal, Spanien) befragt, um die für die Analyse erforderlichen Fallzahlen in diesen Gruppen zu erhöhen. Sowohl die Auffrischungsstichprobe als auch die Ergänzungsstichprobe wurden nach den gleichen Kriterien gezogen wie die ursprünglichen Panelteilnehmer. Alle Befragungsteilnehmer waren also – unabhängig vom Befragungszeitpunkt – im Oktober 2006 Leistungsbeziehende im Rechtskreis des SGB II.¹⁰¹ Für die Untersuchungen dieses Kapitels stehen mithin Informationen von insgesamt 17.652 Personen, darunter 3.122 Personen mit Migrationshintergrund aus drei Teilstichproben zur Verfügung: den „echten Panelfällen“ (N=11.108), der Auffrischungsstichprobe (N=5.744) und der Ergänzungsstichprobe (N=800).

Untersucht werden die Zusammenhänge von Sprachkompetenz, Erwerbsorientierungen und der fehlenden Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen mit drei Indikatoren zur Arbeitsmarktintegration: Eintritt in eine Beschäftigung, Verlassen des Leistungsbezuges sowie Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit. Ein „Eintritt in Beschäftigung“ liegt vor, wenn eine Person zum zweiten Befragungszeitpunkt angab, beschäftigt zu sein¹⁰² und es zum ersten Befragungszeitpunkt nicht war.¹⁰³ Analog liegt „ein Verlassen des Leistungsbezuges“ vor, wenn eine Person zum ersten Befragungszeitpunkt ALG II bezogen hat und zum zweiten Befragungszeitpunkt nicht mehr im Leistungsbezug war. Von den 3.211 bzw. 2.940 Personen in der Stichprobe von 17.652 Personen, die eine Erwerbstätigkeit aufnahmen bzw. den Leistungsbezug verließen (vgl. Tabelle 6.1) gelang 1.166 Personen die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung (Erwerbstätigkeit in Verbindung mit dem Verlassen des Leistungsbezuges). Unter den 3.122 Personen mit Migrationshintergrund nahmen 1.100 eine Beschäftigung auf und 917 Personen verließen den Leistungsbezug; 366 bedarfsdeckende Beschäftigungsaufnahmen wurden für Personen mit Migrationshintergrund in der Stichprobe verzeichnet.

Der Indikator „Beschäftigungsfähigkeit“ beruht auf einer Reihe von individuellen Eigenschaften zur Arbeitsmarktnähe, wie z.B. Gesundheit, Suchintensität, Kompetenzen (siehe hierzu Abschnitt 6.6 in diesem Kapitel sowie Brussig, Knuth 2009). Untersucht wird, ob sich die Beschäftigungsfähigkeit zwischen beiden Befragungszeitpunkten auf

¹⁰⁰ Die Ziehung von Stichproben aus den Geschäftsdaten der BA erfolgte nach dem Kriterium der Staatsangehörigkeit.

¹⁰¹ Die im Untersuchungsfeld 3 des 6c-Forschungsverbundes erhobenen „Zugangsstichproben“ werden hier nicht einbezogen.

¹⁰² Als Beschäftigungen zählen sowohl sozialversicherungspflichtige als auch geringfügige und freiberufliche/selbstständige und gelegentliche bzw. unregelmäßige Beschäftigungen. Diese Kategorien waren im Fragebogen vorgegeben; die Antworten beruhen auf Selbsteinschätzungen der Befragten.

¹⁰³ Personen der Auffrischungs- und Ergänzungsstichprobe wurden nur zum zweiten Befragungszeitpunkt befragt. Als erster Zeitpunkt wurde für sie der Zustand im Januar 2007 (erster Monat des erfassten Kalendariums und zeitgleich mit dem 1. Befragungszeitpunkt der Panelfälle) zugrundegelegt.

individueller Ebene verbessert hat.¹⁰⁴ In die Analysen zur Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit werden nur jene Personen einbezogen, die im Untersuchungszeitraum keine Beschäftigung aufgenommen haben, da wesentliche Elemente von Beschäftigungsfähigkeit wie z.B. Arbeitsuche und Konzessionsbereitschaft nicht sinnvoll zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen verglichen werden können.

Tabelle 6.1: Verfügbare Fallzahlen

	eHb ohne MH	Tür- kei	ehem. südeu- rop. Anw.- länder	Aus- sied- ler/innen	MOE/ GUS	übrige Welt	Sum- me
alle	11.845	1.01 5	1.153	885	1.911	843	17.65 2
Aufn. einer Erw.-tät.	2.111	177	271	150	337	165	3.211
Abg. Leist.-bezug	2.023	157	169	154	303	134	2.940
Verb. Besch.-fähigk.	2.131	113	44	146	235	86	2.755

Quelle: KUB, eigene Berechnungen

Die im folgenden verwendeten Probit-Analysen schätzen den Zusammenhang zwischen einer „abhängigen Variable“ – das sind hier die Aufnahme einer Beschäftigung, das Verlassen des Leistungsbezuges sowie die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit – und mehreren „unabhängigen Variablen“. Durch die Aufnahme mehrerer unabhängiger Variablen in das Schätzmodell lässt sich ermitteln, ob eine einzelne Variable einen eigenständigen Zusammenhang zu der abhängigen Variable aufweist. Beispielsweise können hinter dem bivariaten Zusammenhang zwischen schlechter Sprachkompetenz und geringen Integrationschancen die Qualifikation oder das Alter stehen. Erst wenn man für die Qualifikation und das Alter (und alle anderen potenziellen Einflussfaktoren) kontrolliert, indem sie in das Schätzmodell aufgenommen werden, lässt sich der eigenständige Einfluss der Sprachkompetenz bestimmen. Die Ergebnisse von Probit-Regressionen informieren über die Richtung und die Stärke von Zusammenhängen, doch sie sollten nicht per se kausal interpretiert werden. Für eine kausale Interpretation sind vielmehr die zugrunde liegenden theoretischen Annahmen zu explizieren.

Die Probit-Regressionen werden für jede Herkunftsgruppe getrennt durchgeführt, um herkunftsgruppenspezifische Zusammenhänge abbilden zu können. Es ist beispielsweise vorstellbar, dass gute Kompetenzen in der deutschen Sprache die Chancen von Angehörigen einer Herkunftsgruppe auf eine Erwerbsintegration erhöhen, während sie für Angehörige einer anderen Herkunftsgruppe ohne Einfluss bleiben. Da die Analysen getrennt nach Herkunftsgruppen durchgeführt werden, stehen pro Schätzung nur zwischen 359 und 797 Fälle zur Verfügung¹⁰⁵ (sowie über 5.000 Fälle für die Deutschen ohne Migrationshintergrund). Dieses begrenzt die Zahl der zu verwendenden Variablen. Es gehen sowohl Variablen zu den migrationsspezifischen Sachverhalten ein (Sprachkom-

¹⁰⁴ Da die Indikatoren zur Beschäftigungsfähigkeit nicht zuverlässig rückwirkend erfragt werden können, müssen die Analysen zur Beschäftigungsfähigkeit auf die „echten Panelfälle“ begrenzt bleiben, während für die beiden anderen Indikatoren alle drei Teilstichproben einbezogen werden.

¹⁰⁵ 359 Fälle aus der Herkunftsgruppe „übrige Welt“ beim Zielindikator „Erwerbsintegration“, 797 Fälle aus der Herkunftsgruppe „mittel- und osteuropäische Staaten (einschließlich GUS)“ beim Zielindikator „Abgang aus dem Leistungsbezug“. Die Gruppengrößen sind beim Zielindikator „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ noch einmal deutlich niedriger, weil für diese Fragestellung nur echte Panelfälle genutzt werden konnten.

petenz, Erwerbsorientierungen, Anerkennung von Abschlüssen), als auch „Kontrollvariablen“, von denen ebenfalls ein Einfluss auf die Zielindikatoren zu erwarten ist. Die Kontrollvariablen sind in Tabelle 6.2 dargestellt.

Tabelle 6.2: In die Analysen einbezogene Kontrollvariablen

Merkmal

Individualmerkmale

- Alter (3 Altersgruppen: unter 25, 25 bis 49, 50 Jahre und älter)
- Geschlecht
- Alleinerziehend
- Kind unter 3 Jahre
- behindert
- allein lebend
- formale Qualifikation (in Ausb., ohne Ausb., beruflicher Abschluss, HS/FHS)
- Erwerbsbiographie I: Häufigkeit bisheriger Arbeitslosigkeit (mindestens 2 mal)
- Erwerbsbiographie II: Kumulierte Dauer bisheriger Arbeitslosigkeit (mindestens 2 Jahre)

Region

- Arbeitsmarktlage (unterdurchschnittlich, durchschnittlich, überdurchschnittlich)

Quelle: eigene Darstellung.

Bei den Individualmerkmalen werden das Alter in drei Altersgruppen (unter 25, 25 bis 49 sowie 50 Jahre und älter) und das Geschlecht einbezogen. Berücksichtigt werden zudem grundlegende Haushaltskonstellationen (Alleinlebend, Alleinerziehend, Kind unter 3 Jahre in der Bedarfsgemeinschaft) sowie eine eventuell vorhandene Behinderung. Außerdem wird das formale Qualifikationsniveau berücksichtigt (ohne Abschluss, beruflicher Abschluss, FHS/HS-Abschluss). Damit sind die wesentlichen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik (Jugendliche, Ältere, Geringqualifizierte, Alleinerziehende und Personen mit kleinen Kindern und natürlich Personen mit Migrationshintergrund) erfasst.

Zu erwarten ist darüber hinaus, dass die bisherige Erwerbsbiographie die aktuellen Arbeitsmarktchancen beeinflusst. Lange Phasen von Arbeitslosigkeit stellen selbst ein Vermittlungshemmnis dar; allerdings sollte Langzeitarbeitslosigkeit hier nicht im Sinne der Definition nach SGB III nur auf die aktuelle Arbeitslosigkeit bezogen werden, sondern die kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer berücksichtigen. Eine lange kumulierte Arbeitslosigkeit kann sich aus wenigen langen, aber auch aus vielen kurzen Arbeitslosigkeitsphasen ergeben; eine höhere Anzahl kurzzeitiger Episoden von Arbeitslosigkeit kann sich im Einzelfall zu einer geringeren kumulierten Dauer summieren als eine geringere Zahl langer Episoden; insofern sind die beiden Indikatoren weitgehend unabhängig voneinander. Häufige Arbeitslosigkeitsphasen zeigen zwar einerseits das Scheitern einer stabilen Erwerbsintegration an, was individuelle, aber auch strukturelle Gründe – etwa durch die Art der aufgenommenen Tätigkeiten – haben kann. Andererseits indizieren sie aber auch die wiederholt nachgewiesene Fähigkeit, eine Beschäftigung aufzunehmen. Indem die Erwerbsbiographie mit zwei Indikatoren in die Analyse aufgenommen wird, kann der möglicherweise gegenläufige Effekt von Häufigkeit und kumulierter Dauer der Arbeitslosigkeit dargestellt werden.

Alle Angaben – mit Ausnahme der regionalen Arbeitsmarktlage, die aus den Regionalindikatoren des IAB zugespielt wurde – beruhen auf Selbstauskünften im Interview und nicht auf Prozessdaten der BA.

6.2 Der Zusammenhang zwischen den Zielindikatoren und soziodemographischen Merkmalen sowie der Arbeitsmarktlage

In einem ersten Schritt werden die Zusammenhänge der soziodemographischen Kontrollvariablen und der regionalen Kontrollvariable (Arbeitsmarktlage) mit den drei Zielindikatoren diskutiert. Sie erlauben zunächst eine Einschätzung darüber, ob grundlegende soziodemographische Charakteristika bei unterschiedlichen Herkunftsgruppen ähnliche Zusammenhänge aufweisen wie bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund. Die Ergebnisdarstellung beginnt mit den Leistungsbezieher/innen ohne Migrationshintergrund und geht anschließend auf die unterschiedlichen Herkunftsgruppen ein.

Hinsichtlich der Chancen, eine Beschäftigung aufzunehmen, fällt für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen *ohne Migrationshintergrund* zunächst auf, dass die Chancen für Männer besser sind als für Frauen (vgl. Tabelle C.2.1 im Anhang C.2). Darüber hinaus gibt es deutlich geringere Chancen für Ältere, aber auch für Alleinerziehende, Eltern mit kleinen Kindern und Behinderte. Erwartungsgemäß ist auch die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme sehr niedrig, wenn eine Person aktuell in Ausbildung ist. Das gleiche gilt für ALG II-Bezieher/innen ohne Migrationshintergrund, die keine Ausbildung haben, im Vergleich zu solchen mit abgeschlossener Berufsausbildung. Personen mit einer Hoch- bzw. Fachhochschulausbildung haben dagegen keinen signifikanten Vorteil gegenüber jenen mit einer beruflichen Ausbildung. Die bisherige Erwerbsbiographie weist bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund einen starken Zusammenhang mit der Integrationschance auf: bei einer häufigen Arbeitslosigkeitserfahrung erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung aufzunehmen, während eine hohe kumulierte Dauer von Arbeitslosigkeitserfahrungen sie vermindert. In der erwarteten Richtung wirkt auch die Arbeitsmarktlage (höhere Chancen bei guter Arbeitsmarktlage, schlechte Chancen bei schlechter), wenngleich der Koeffizient für die gute Arbeitsmarktlage nicht signifikant wird.

Diese Ergebnisse sind weitgehend erwartungskonform. Sie bilden die Vergleichsfolie für die Ermittlung von *Besonderheiten bei einzelnen Herkunftsgruppen von Migrant/innen*. So ist für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit türkischem Migrationshintergrund auffällig, dass nur wenige der hier untersuchten Merkmale signifikante Zusammenhänge zur Integrationschance aufweisen. Es gibt lediglich wie bei Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund geringere Chancen für Frauen (und für Behinderte) und schwach signifikant bessere Chancen bei häufiger Arbeitslosigkeitserfahrung. Dass nur wenige Merkmale signifikant werden, deutet darauf hin, dass für Personen mit türkischem Migrationshintergrund die Integrationschancen von weiteren Merkmalen – über die keine Information vorliegt – beeinflusst werden. Ähnliches gilt für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit einem Migrationshintergrund aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern.

Den Chancenstrukturen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund relativ ähnlich sind jene der Migrant/innen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten (einschließlich GUS) sowie Aussiedler/innen; allerdings werden nicht alle Ko-

effizienten signifikant.¹⁰⁶ Bei jenen aus mittel- und osteuropäischen Staaten (einschließlich GUS) fällt aber auf (und das gilt auch für Aussiedler/innen), dass der Qualifikationsabschluss – der hier zunächst unabhängig von einer Anerkennung für den deutschen Arbeitsmarkt eingeht – keinen Zusammenhang zur Integrationswahrscheinlichkeit aufweist. Das deutet darauf hin, dass die Anerkennungspraxis den üblichen Qualifikationseffekt unterdrückt (vgl. hierzu vertieft Abschn. 6.5, S. 124).

Bei der heterogenen, hinsichtlich der Fallzahlen in der Stichprobe kleinsten Gruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit einem Migrationshintergrund aus der „übrigen Welt“ gibt es einen signifikanten Effekt, der in keiner anderen Herkunftsgruppe auftritt: die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung aufzunehmen, ist für Alleinerziehende größer als für Personen mit Partner/innen.

Die für die einzelnen Herkunftsgruppen beschriebenen Zusammenhänge mit der Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme sind überwiegend auch für den zweiten Indikator, die Überwindung des Leistungsbezuges, zu registrieren (vgl. Tabelle C.2.2 im Anhang C.2). Ein markanter Unterschied ist aber, dass die schlechteren Chancen für Frauen, die für ihre Erwerbsintegration festzustellen waren, in den meisten Herkunftsgruppen verschwinden, wenn es um die Überwindung des Leistungsbezuges geht. Dahinter könnte stehen, dass Frauen den Leistungsbezug auch dann verlassen können, wenn in einer Bedarfsgemeinschaft der Partner eine Beschäftigung aufnimmt. Nur bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit türkischem und sonstigem südeuropäischen Migrationshintergrund sind die Chancen von Frauen, den Leistungsbezug zu überwinden, signifikant schlechter als für Männer.

Auch für die Überwindung des Leistungsbezuges ist festzuhalten, dass die Chancenstrukturen für erwerbsfähige Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund, für Aussiedler/innen und für jene mit einem Migrationshintergrund „Mittel- und Osteuropa (einschließlich GUS)“ relativ ähnlich sind, während die Chancenstrukturen für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit türkischem bzw. sonstigem südeuropäischen Migrationshintergrund durch die hier berücksichtigten soziodemographischen Merkmale kaum erklärt werden können.

Der Indikator „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ kann nur für die „echten Panelfälle“ ermittelt werden und wird hierbei nur für solche Personen bestimmt, die im Panelzeitraum keine Beschäftigung aufgenommen haben (s.o., Fußnote 104, S. 115).

Bei der zahlenmäßig größten Gruppe, den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund, gibt es nur sehr wenige statistisch signifikante Zusammenhänge (vgl. Tabelle C.2.3 im Anhang C.2). Nicht alleinerziehende Eltern mit kleinen Kindern, die im Panelzeitraum ohne Beschäftigung geblieben sind, verzeichnen seltener eine Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit, während sie bei Alleinerziehenden sowie Personen ohne Berufsausbildung relativ häufig stieg. Das bedeutet, dass arbeitslos gebliebene Alleinerziehende sowie Personen ohne Berufsausbildung dem Arbeitsmarkt gleichwohl

¹⁰⁶ Dies könnte auch an den deutlich niedrigeren Fallzahlen der Mittel- und Osteuropäer/innen (einschließlich GUS) gegenüber den Deutschen ohne Migrationshintergrund liegen, die allerdings für die Türk/inn/en noch niedriger sind.

„näher gerückt“ sind. Die Chance, auch trotz anhaltender Arbeitslosigkeit die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, geht bei Älteren (ab 50 Jahre) signifikant zurück.

Dieser Alterseffekt lässt sich auch für Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund insgesamt (ohne Differenzierung nach Herkunftsgruppen) beobachten und ist relativ ausgeprägt bei Personen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern sowie aus der übrigen Welt. Allerdings sind in beiden Gruppen die verfügbaren Fallzahlen relativ klein. Eine Besonderheit bei der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit von Leistungsbeziehenden mit Migrationshintergrund ist, dass häufige Arbeitslosigkeitserfahrungen in signifikant negativem Zusammenhang zur Chance stehen, die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Dieser Effekt lässt sich – wiederum bei geringen Fallzahlen – bei Aussiedler/innen sowie Mittel- und Osteuropäer/innen (einschließlich GUS) verorten. Das ist auch deshalb bemerkenswert, weil häufige Arbeitslosigkeitserfahrungen grundsätzlich in positivem Zusammenhang zur Wahrscheinlichkeit stehen, (erneut) eine Beschäftigung aufzunehmen (vgl. Tabelle C.2.1 in Anhang C.2). Dass für die beschäftigungslos Gebliebenen die häufige Arbeitslosigkeitserfahrung mit einem Sinken der Beschäftigungsfähigkeit einhergeht, könnte auf Entmutigung hindeuten.

6.3 Fehlende Sprachkompetenz als Barriere

Für die meisten, wenn nicht für alle beruflichen Tätigkeiten ist ein Mindestmaß an sprachlicher Verständigung erforderlich. Die deskriptiven Auswertungen haben gezeigt, dass unter ALG II-Empfänger/innen mit Migrationshintergrund Deutsch häufig nicht die Umgangssprache ist (vgl. Kapitel 3, Tabelle 3.3, S. 45). Inwieweit und wen hindert eine fehlende Sprachbeherrschung am Abgang aus dem Leistungsbezug, der Integration in Beschäftigung und der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit? Lassen sich statistisch signifikante und robuste Zusammenhänge für einzelne Herkunftsgruppen nachweisen? Die Sprachkompetenz wird getrennt für mündliche und schriftliche Sprachbeherrschung ausgewertet. Als gute mündliche Sprachkompetenz wird gewertet, wenn im Familien- oder Bekanntenkreis überwiegend Deutsch gesprochen wird, oder wenn das Führen eines Gespräches in deutscher Sprache „leicht“ oder „sehr leicht“ fällt.¹⁰⁷ Analog wird die schriftliche Sprachkompetenz – anhand der selbst zugeschriebenen Fähigkeit, einen Brief in deutscher Sprache zu verfassen – operationalisiert.

Erhebliche Unterschiede zwischen Herkunftsgruppen sind in der selbst attestierten Sprachkompetenz zu verzeichnen: Beinahe alle Frauen mit einem Migrationshintergrund aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern (94,1 Prozent) gaben an, dass ihnen das Führen eines Gespräches in deutscher Sprache leicht oder sehr leicht fällt (und fast ebenso viele, nämlich 88,7 Prozent, der Frauen mit einem Migrationshintergrund aus der „übrigen Welt“), aber nicht einmal die Hälfte der Männer mit einem Migrationshintergrund aus den mittel- und osteuropäischen Staaten (einschließlich GUS – 41,7 Prozent) gab an, mehr oder weniger mühelos ein Gespräch auf Deutsch führen zu können. Noch problematischer gestaltet sich die schriftliche Sprachkompetenz: nicht einmal ein Drittel der Männer und Frauen mit einem Migrationshintergrund

¹⁰⁷ Die Fragen zur Sprachkompetenz wurden nur an Personen gerichtet, deren Sprache im Familien- oder Bekanntenkreis nicht deutsch war.

aus Mittel- und Osteuropa (einschließlich GUS) gab an, dass das Verfassen eines Briefes in deutscher Sprache ihnen „leicht“ oder „sehr leicht“ fällt (29,2 bzw. 31,9 Prozent); umgekehrt stellten sich Frauen mit einem Migrationshintergrund aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern deutlich besser dar (82,3 Prozent). Zusammenfassend ist die selbst attestierte Sprachkompetenz im Mündlichen höher als im Schriftlichen (siehe Tabelle 6.3).

Tabelle 6.3: Sprachkompetenzen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund, nach Herkunftsgruppen

	alle eHb mit MH	Türkei	ehem. südeur. Anw.- länder	Aussied- ler/innen	MOE/GUS	übrige Welt
	%	%	%	%	%	%
<i>Alle</i>						
Sprechen	66,3	60,8	91,1	66,7	55,9	80,7
Schreiben	45,1	39,6	73,5	47,4	31,1	62,8
<i>Männer</i>						
Sprechen	63,6	66,0	87,8	62,3	41,7	73,6
Schreiben	45,1	44,3	64,0	47,0	29,2	52,7
<i>Frauen</i>						
Sprechen	68,6	55,8	94,1	71,8	62,5	88,7
Schreiben	45,1	35,1	82,3	47,9	31,9	74,2

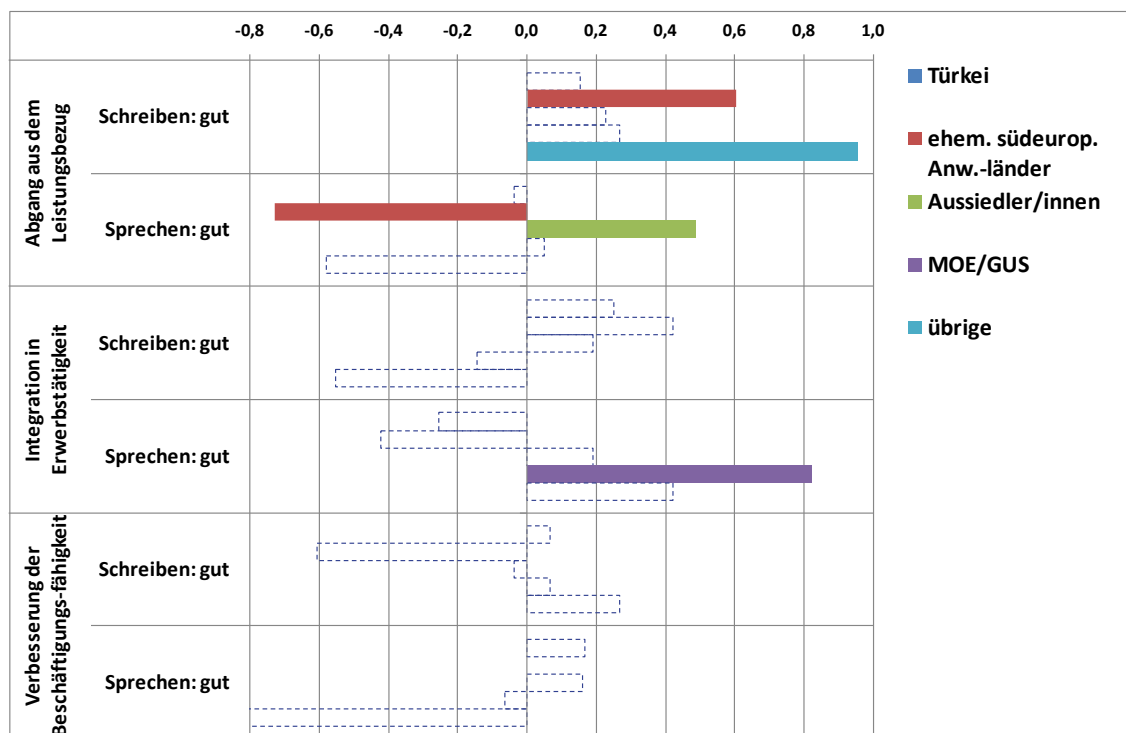
Dargestellt ist der Anteil der Personen, denen die schriftliche / mündliche Verständigung „sehr leicht“ oder „eher leicht“ fällt. Differenz zu 100: „eher schwer“ und „sehr schwer“.

Die Ergebnisse sind in unterschiedlichem Ausmaß positiv verzerrt, da nur Personen an der Befragung teilnehmen konnten, die das Interview auf deutsch, türkisch oder russisch führen konnten.

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

In der multivariaten Probit-Analyse zeigen sich für die einzelnen Herkunftsgruppen nur sehr wenige signifikante Ergebnisse (vgl. Abbildung 6.1). Die Chancen, den Leistungsbezug zu verlassen, nehmen bei guter schriftlicher Sprachkompetenz zu; allerdings ist der entsprechende Koeffizient nur für ALG II-Bezieher/innen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern sowie aus der übrigen Welt signifikant. Bei der mündlichen Sprachkompetenz ist der Koeffizient bei Personen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern sogar negativ. Insgesamt ist der Einfluss der Sprachkompetenz nicht so robust, wie es für die individuellen soziodemographischen Merkmale sowie die Arbeitsmarktlage festzustellen war. Betrachtet man aber die Ergebnisse insgesamt, so lässt sich für jede Herkunftsgruppe bei jeweils einem Indikator (entweder mündliche oder schriftliche Sprachkompetenz und entweder bei der Integration in Beschäftigung oder dem Abgang aus dem Leistungsbezug) ein signifikanter Zusammenhang zwischen einer guten Sprachkompetenz und verbesserten Chancen feststellen – außer bei den Hilfebedürftigen mit türkischem Migrationshintergrund. Auch bei guter Sprachkompetenz von Leistungsbezieher/innen mit türkischem Migrationshintergrund bestehen weitere Hindernisse in der Erwerbsintegration, die durch das Beherrschen der deutschen Sprache nicht ohne weiteres ausgeräumt sind.

Abbildung 6.1: Sprachkompetenz und Zielvariablen, nach Herkunftsgruppen



Farblich gefüllte Balken: $p < 10\%$. Weitere Signifikanzniveaus sind nicht ausgewiesen; siehe hierzu Tabellen C.2.1 bis C.2.3 im Anhang C.2.

Quelle: KUB, eigene Berechnungen

Der schwache und uneindeutige Effekt der selbst attestierten Sprachkompetenz auf die Zielvariablen widerspricht anderen vorliegenden Untersuchungen¹⁰⁸ sowie plausiblen Erwartungen und bedarf weiterer Untersuchungen.

6.4 Rollenmodelle und religiöse Wertvorstellungen

Die Prinzipien des SGB II verfolgen die Gleichstellung von Männern und Frauen als durchgängiges Prinzip (§ 1 Abs. 1 Satz 3 SGB II), und der „Grundsatz des Forderns“ (§ 2 SGB II) gilt für beide Geschlechter gleichermaßen. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende beruht demzufolge auf dem „Adult Worker Model“, das in Einklang mit der europäischen Beschäftigungsstrategie steht (Annesley 2007). Dem gegenüber stehen jedoch Elemente des traditionellen deutschen „Male Breadwinner Model“, die in der Organisation der Kinderbetreuung und der Bildung sowie im deutschen Steuer- und Sozialversicherungsrecht noch enthalten sind (Gottfried, O'Reilly 2002).

¹⁰⁸ Kalter 2006 hat in Auseinandersetzung mit Solga 2005 auf Grundlage des SOEP gezeigt, dass hinter der schlechteren Verwertung vorhandener Ausbildungsabschlüsse von Migranten mit türkischem Hintergrund fehlende Sprachkompetenzen (und schlechtere Netzwerke) stehen. Dort sind also schlechtere Sprachkenntnisse ursächlich für die im Durchschnitt schlechtere Arbeitsmarktposition. Jedoch bezieht sich unsere Analyse auf ALG II-Beziehende (und nicht auf die Erwerbsbevölkerung insgesamt); zudem untersuchen wir nicht die Determinanten einer Arbeitsmarktposition, sondern die Determinanten für einen Übergang (Integration in Beschäftigung, Abgang aus Leistungsbezug).

Das Spannungsverhältnis zwischen traditioneller und moderner Geschlechterordnung ist von besonderer Relevanz für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund, die aus ihrer Herkunftsregion traditionellere Orientierungen mitbringen. Für den Umgang mit diesem Spannungsverhältnis sind weder im SGB II noch in der arbeitsmarktpolitischen Reformdiskussion Orientierungspunkte gegeben. Es gibt lediglich die Anweisung, dass die Erziehung eines Kindes ab dem Alter von drei Jahren die Zumutbarkeit von Arbeit in der Regel nicht beschränkt (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3). Diese Bestimmung wird in der Praxis dahingehend interpretiert, dass Mütter von Kindern unter 3 Jahren grundsätzlich von Arbeitsvermittlung und Aktivierung freigestellt werden, wenn sie es nicht ausdrücklich anders wünschen.

Tabelle 6.4: Erwerbsorientierung und Rollenmodelle von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund

	<i>Selbst zu arbeiten ist auch dann wichtig, wenn man durch die Familie abgesichert ist.</i>			<i>In einer Ehe oder Partnerschaft sollte der Mann der Haupternährer der Familie sein.</i>		
	alle	M	F	alle	M	F
Deutsche ohne MH	94,3	93,8	94,8	33,4	40,3	26,3
Türkei	93,5	93,7	93,2	62,8	71,8	54,5
ehem. südeur.	94,3	94,1	94,5	61,4	75,9	47,6
Anw.-länder						
Aussiedler/innen	94,3	96,2	92,1	69,5	75,5	62,7
MOE/GUS	87,7	95,2	84,5	63,5	78,0	57,5
übrige Welt	87,1	83,1	92,2	53,8	61,4	44,1
	<i>Eine Mutter sollte zumindest so lange zu Hause bleiben, bis die Kinder in die Schule kommen.</i>			<i>Auch in einer Arbeit ist / wäre es für mich wichtig, religiöse Gebote zu befolgen.</i>		
	alle	M	F	alle	M	F
Deutsche ohne MH	53,3	58,5	48,1	25,9	25,3	26,5
Türkei	77,7	74,8	80,3	49,3	50,4	48,2
ehem. südeur.	67,0	83,6	51,8	37,4	37,2	37,5
Anw.-länder						
Aussiedler/innen	62,3	60,7	64,3	36,9	33,4	41,2
MOE/GUS	63,2	65,6	62,3	36,2	32,0	37,9
übrige Welt	58,1	67,3	46,4	47,2	53,9	38,7

Anmerkung: Dargestellt ist der Anteil der Personen, die auf die jeweiligen Aussagen „eher ja“ oder „ja“ antworteten (Differenz zu 100: „eher nein“, „nein“).

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

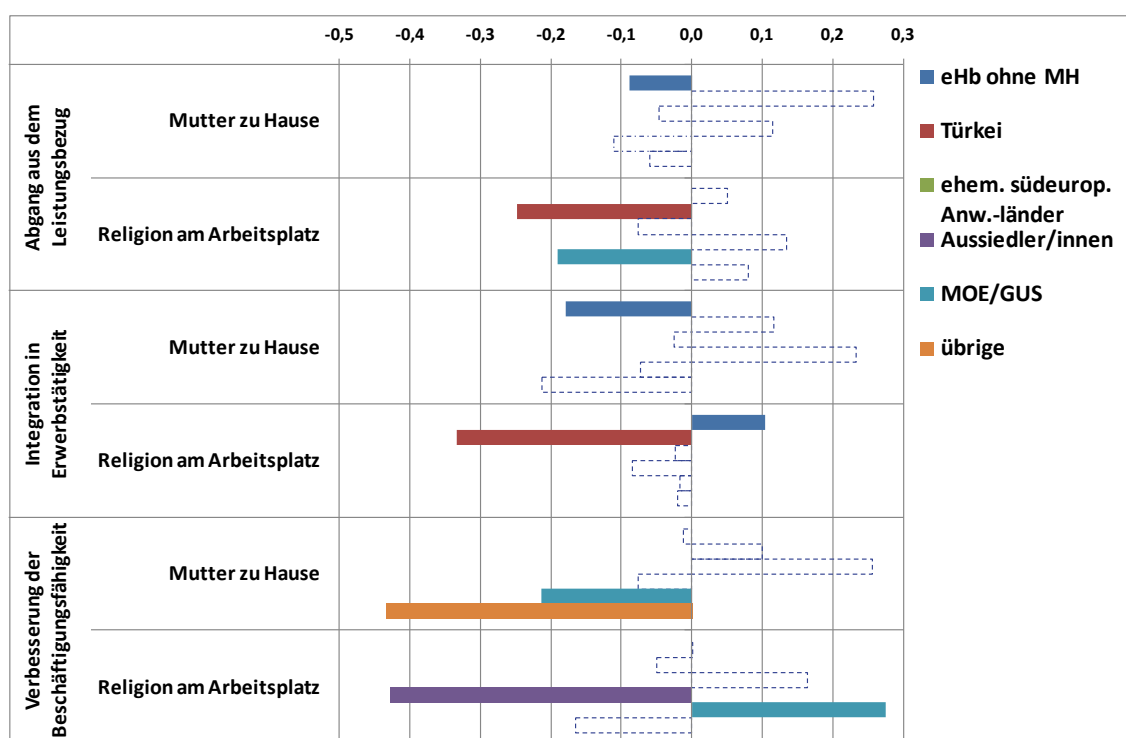
Unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund sind andere – traditionellere – Erwerbsorientierungen verbreiteter als unter Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund¹⁰⁹, wobei erhebliche Unterschiede zwischen Herkunftsgruppen bestehen (vgl. Tabelle 6.4). Die Erwerbsorientierungen insbesondere von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit türkischem Migrationshintergrund sowie diejenigen von Osteuropäer/innen (Aussiedler/innen ebenso wie nichtdeutschen Hilfebedürftigen aus Mittel- und Osteuropa einschließlich der GUS) wurden in den Fallstudien bei Grundsicherungsstellen von den Führungskräften und Vermittlungsfachkräften wiederholt thematisiert. Jedoch besteht gerade hier die Gefahr, dass sich Erfahrungen zu Stereotypen verfestigen. Umso wichtiger ist ein empirischer Beitrag zu der Frage, ob die bekundeten

¹⁰⁹ Vgl. auch die in der Tendenz gleichlautenden Ergebnisse zu ähnlichen Fragestellungen aus dem PASS, Abbildung 3.9, S. 79.

Erwerbsorientierungen und Rollenerwartungen in einem Zusammenhang mit der Überwindung des Leistungsbezuges, dem Eintritt in eine Beschäftigung sowie der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit stehen.

Insgesamt erweisen sich viele der multivariaten Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Erwerbsorientierung und Integrationschancen unter Berücksichtigung von Kontrollvariablen trotz guter Fallzahlen als nicht signifikant. Aus diesem Grund wurden nur zwei der vier Variablen aus Tabelle 6.4 in das multivariate Probit-Modell aufgenommen: Die Bindung von Müttern kleiner Kinder an das Haus und die Befolgung religiöser Gebote in der Arbeit.

Abbildung 6.2: Erwerbsorientierung und Zielvariablen, nach Herkunftsgruppen



Farblich gefüllte Balken: $p < 10\%$. Weitere Signifikanzniveaus sind nicht ausgewiesen; siehe hierzu Tabellen C.2.1 bis C.2.3 im Anhang C.2.

Quelle: KUB, eigene Berechnungen

Für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen *ohne* Migrationshintergrund zeigt sich, dass die Zustimmung zur häuslichen vorschulischen Erziehung (durch die Mutter) die Chancen auf Erwerbsintegration und das Verlassen des Leistungsbezuges signifikant verringert (vgl. Abbildung 6.2). Bemerkenswert ist, dass dieser Zusammenhang bei keiner Herkunftsgruppe von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund signifikant wird und in der Richtung uneinheitlich ausfällt. Migrant/innen, so wird man interpretieren können, sind traditionellen Rollenvorstellungen zwar im Durchschnitt stärker verhaftet als Personen ohne Migrationshintergrund bzw. äußern diese in einer Befragung wie der vorliegenden offener, gehen aber in der Praxis eher pragmatisch damit um. Hilfedürftige ohne Migrationshintergrund äußern sich im Durchschnitt „moderner“, vielleicht auch angepasster an öffentlich propagierte Normen – aber bei dem kleinen

„harten Kern“, der sich zu traditionellen Vorstellungen bekennt, weist dieses einen statistisch nachweisbaren negativen Zusammenhang mit Arbeitsmarkterfolg und Leistungsbezug auf.

Noch ausgeprägter ist der Unterschied zwischen den Zusammenhangsmustern einerseits bei Deutschen ohne Migrationshintergrund, andererseits bei Migrant/innen, wenn nach der Relevanz religiöser Gebote für das Arbeitsleben gefragt wird: Bei Deutschen ohne Migrationshintergrund erhöht ein relativ starkes religiöses Bekenntnis die Wahrscheinlichkeit der Erwerbsintegration, während der Zusammenhang für alle Herkunftsgruppen von Migrant/innen in die entgegengesetzte Richtung weist und für die türkische Herkunftsgruppe signifikant und stark ist. Für letztere und für Migrant/innen aus Mittel- und Osteuropa einschl. GUS gilt dieses auch für den Abgang aus dem Leistungsbezug.

Hinsichtlich der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit zeigen sich uneinheitliche Ergebnisse: Zustimmung zur vorschulischen Betreuung durch die Mutter korreliert mit einer signifikanten Abnahme der Beschäftigungsfähigkeit von beschäftigungslos Gebliebenen aus Mittel- und Osteuropa (einschließlich GUS) sowie der übrigen Welt. Die Aussage, dass das Befolgen religiöser Gebote auch in der Arbeit wichtig sei, korreliert mit einem Rückgang der Beschäftigungsfähigkeit der Aussiedler/innen, aber mit einer Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit jener aus Mittel- und Osteuropa (einschließlich GUS – vgl. Abbildung 6.2).

6.5 Fehlende Anerkennung von Berufsabschlüssen – verschenktes Potenzial?

Aufgrund fehlender Anerkennung von Berufsabschlüssen, die im Ausland erworben wurden, wird das Qualifikationsniveau einiger Herkunftsgruppen von Migrant/innen deutlich unterschätzt. Beispielsweise verfügen über ein Drittel der ALG II beziehenden Aussiedler/innen ab 25 Jahren über einen Berufsabschluss, der in Deutschland nicht anerkannt wird – bei Leistungsbezieher/innen aus Mittel- und Osteuropa einschließlich GUS sind es sogar fast die Hälfte. In der Statistik der BA werden sie als unqualifiziert („ohne Berufsausbildung“) geführt. Tatsächlich ohne Berufsabschluss ist aber nur etwa ein Viertel. Das bedeutet, dass über die Hälfte der ALG II-Bezieher aus beiden Herkunftsgruppen, die als unqualifiziert gelten, über einen Berufsabschluss verfügen (vgl. Tabelle 6.5).

Tabelle 6.5: Vorliegen und Anerkennung eines beruflichen oder Hochschulabschlusses, nach Herkunftsgruppen in Prozent der jeweiligen Gruppe (nur Personen ab 25 Jahre)

	alle eHb ohne MH		alle eHb mit MH		Türkei	Herkunftsgruppen			
	M	F	M	F		ehem. südeur. Anw.-länder	Aus-siedler/-innen	MOE/GUS	übrige Welt
ohne Berufsabschluss	20,4	26,6	34,5	50,5	74,1	58,3	24,3	27,7	37,8
mit einem im Ausland erworbenen Berufsabschluss, der in D nicht anerkannt wurde	-	-	30,2	27,7	8,2	4,3	38,7	45,2	33,0
in Deutschland anerkannter Berufsabschluss	-	-	12,5	10,5	3,5*	2,8*	15,0	19,8	8,4
in Deutschland erworbener Berufsabschluss	79,6	73,4	22,8	11,4	14,2	34,6	22,5	7,4	20,9
	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anmerkung: M: Männer, F: Frauen. * weniger als 30 Fälle.

Quelle: KUB-BP, Hochrechnung auf das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Doch stellt die fehlende Anerkennung eines vorhandenen Abschlusses wirklich eine Barriere für Beschäftigung dar? Oder können die Betroffenen dank ihrer vorhandenen Kompetenzen ebenso gut eine Arbeitsstelle finden wie Personen mit einem anerkannten Berufsabschluss? Lässt sich empirisch belegen, dass eine häufigere Anerkennung von beruflichen oder akademischen Abschlüssen – erforderlichenfalls im Anschluss an eine Nachqualifizierung – die Chancen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erhöhen würde?

Die empirische Analyse dieses Zusammenhangs wird durch geringe Fallzahlen erschwert, da das Problem der Anerkennung nur bei Personen entsteht, die ihren Abschluss im Ausland erworben haben (vgl. Tabelle 6.6).

Tabelle 6.6: Fallzahlen für die Regressionsschätzungen zur Anerkennung von Berufsabschlüssen

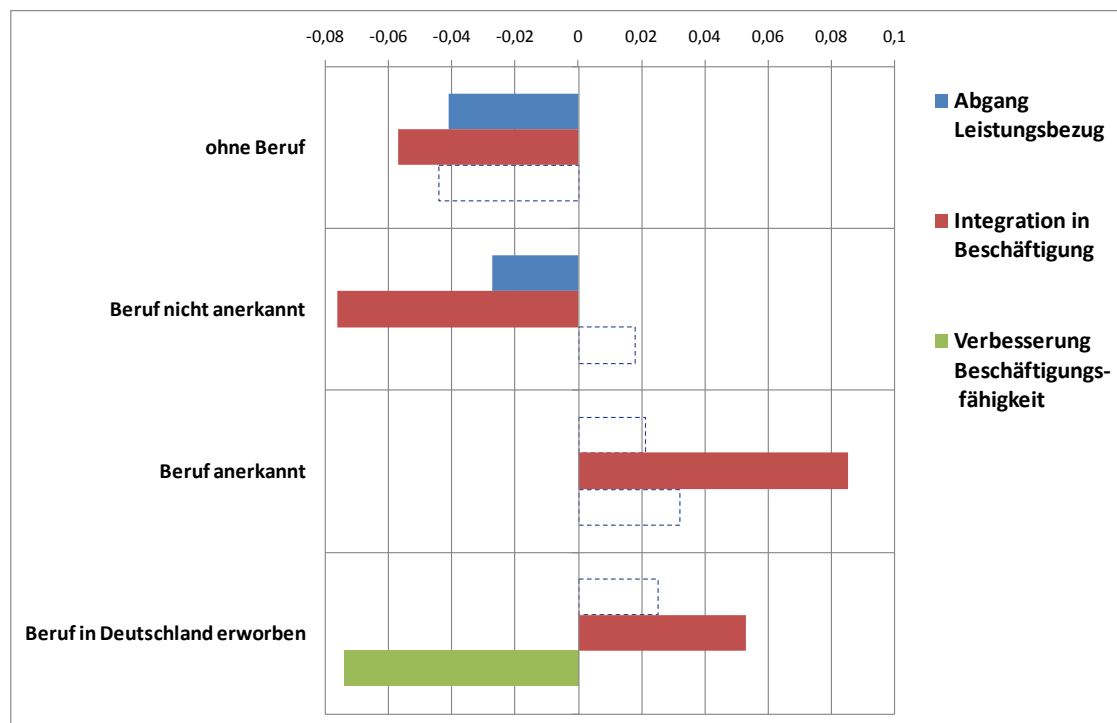
	ohne Berufsabschluss nur Personen mit MH	Abschluss nicht anerkannt nur Personen mit MH mit einem Beruf	Abschluss anerkannt nur Personen mit MH mit einem im Ausland erlernten Beruf	Abschluss in Deutschland erworben nur Personen mit MH mit einem Beruf
Nein	2946	1535	1411	1799
Ja	2861	1411	388	1147
Summe	5807	2946	1799	2946

Quelle: KUB, eigene Berechnungen.

Um dennoch die empirischen Analysen vornehmen zu können, wurde das Probit-Modell in zwei Aspekten vereinfacht: Es werden keine herkunftsgruppenspezifischen Modelle geschätzt, da sonst die Fallzahlen unverträglich niedrig geworden wären. Zum zweiten wurden die Qualifikationsniveaus nicht in die Schätzung einbezogen, weil das Qualifikationsniveau und die vorhandene bzw. fehlende Anerkennung nicht unabhängig voneinander sind und es damit zu Überschneidungen zu den hier hauptsächlich interessierenden Variablen käme. Auch konnte wegen der geringen Fallzahlen nicht unterschieden werden, ob es sich bei dem nicht anerkannten Abschluss um einen akademi-

schen oder einen beruflichen handelt, obwohl diese Unterscheidung inhaltlich von großem Interesse wäre (s.u.).

Abbildung 6.3: Anerkennung des Berufsabschlusses und Zielindikatoren



Dargestellt sind marginale Effekte unter Berücksichtigung von Kontrollvariablen. Farblich gefüllte Balken: $p < 10\%$. Weitere Signifikanzniveaus sind nicht ausgewiesen; siehe hierzu Tabelle C.2.4 und C.2.5 im Anhang C.2

Quelle: KUB, eigene Berechnungen

Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass die fehlende Anerkennung eines vorhandenen Berufsabschlusses die Chancen auf die Überwindung des Leistungsbezuges und den Eintritt in eine Beschäftigung mindestens ebenso stark mindern wie ein fehlender Abschluss (vgl. Abbildung 6.3).¹¹⁰ Wurde jedoch ein im Ausland erworbener Abschluss anerkannt, dann steigen damit signifikant die Chancen, eine Beschäftigung aufzunehmen. Sie liegen statistisch gesehen sogar höher als die von Leistungsempfängern mit Migrationshintergrund, die ihren Abschluss in Deutschland erworben haben.

Deskriptiv (und hochgerechnet) wird deutlich, dass im Ausland erworbene *Hoch- und Fachschulabschlüsse* relativ häufig in Deutschland anerkannt werden, während dies bei Abschlüssen, die an Fachschulen oder Fachakademien im Ausland erworben wurden, relativ selten der Fall ist (vgl. Tabelle 6.7). Auch im Ausland erworbene *Berufsabschlüsse* sind in Deutschland sehr oft nicht anerkannt. Insofern könnte die höhere Integrationswirkung von anerkannten ausländischen Abschlüssen im Vergleich zu in

¹¹⁰ Der negative Effekt bei einer fehlenden Anerkennung eines vorhandenen Berufsabschlusses ist in dem in Abbildung 6.3 dargestellten Modell sogar stärker als der einer real fehlenden Berufsausbildung, doch in einer hier nicht dokumentierten Variante konnte im direkten Vergleich kein signifikanter Unterschied zwischen Personen mit einer fehlenden Anerkennung und Personen mit fehlendem Berufsabschluss nachgewiesen werden.

Deutschland erworbenen darauf zurückzuführen sein, dass es sich hier überproportional um höhere (akademische) Abschlüsse handelt. Als weitere mögliche Erklärung bietet sich an, dass Personen, die die Anerkennung ihres Abschlusses erfolgreich betrieben haben, besonders motiviert und zielstrebig sind, was vorliegend jedoch nicht überprüft werden konnte.

Tabelle 6.7: Qualifikationsniveau und Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen (nur Personen mit Migrationshintergrund)

	Beruf (betriebliche / schulische Ausb.)	Fachschule/ Fachakademie	FHS/HS
	in %	in %	in %
Qual. im Ausl. erworben, nicht anerkannt	45,1	65,9	48,3
Qual. im Ausl. erworben, anerkannt	11,5	18,2	36,1
Qual. in D erworben	43,5	15,9	15,6
Summe	100,1	100,0	100,0

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet auf das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

6.6 Zur Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit von Jugendlichen mit Migrationshintergrund

Für Jugendliche – sowohl mit und ohne Migrationshintergrund – im SGB II-Leistungsbezug sind die arbeitsmarktpolitischen Ziele komplexer gefasst als für erwachsene Leistungsbezieher. Auch die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung – und nicht allein die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – sind als Erfolge zu bewerten, da das Durchlaufen einer Ausbildung für Jugendliche altersgemäß ist, und eine fehlende Ausbildung künftige Arbeitsmarktchancen nachweislich verschlechtert. Jugendliche mit Migrationshintergrund befinden sich öfter in einer Ausbildung als Jugendliche ohne Migrationshintergrund, allerdings handelte es sich dabei ausschließlich um ein Übergewicht in schulischen Ausbildungsgängen, die auch Ergebnis einer arbeitsmarktpolitischen Zuweisung (und im ungünstigsten Fall eine „Warteschleife“) sein können.

Etwa jede/r fünfte jugendliche Leistungsbezieher/in (19,4 Prozent) mündete im Beobachtungszeitraum in eine Ausbildung ein (siehe Tabelle 6.8). Deutsche Jugendliche ohne Migrationshintergrund liegen nahe an diesem Durchschnittswert, türkische und südeuropäische Jugendliche deutlich darunter. Mittel- und osteuropäische Jugendliche (einschl. GUS), aber auch jugendliche Leistungsbezieher/innen aus der „übrigen Welt“ nehmen demgegenüber sehr häufig eine Ausbildung auf. In allen Herkunftsgruppen, also auch unter deutschen Jugendlichen ohne Migrationshintergrund, gelingt den Männern der Übergang in Ausbildung zu höheren Anteilen als den Frauen. Besonders ausgeprägt ist dieser Geschlechterunterschied – bei allerdings geringen Fallzahlen – bei jugendlichen Aussiedler/innen. Auch wenn man einen etwas strengeren Indikator anlegt und allein die Übergänge in Ausbildung aus Arbeitslosigkeit heraus betrachtet, bestätigen sich diese Ergebnisse. Allerdings sind die Hochrechnungen wegen häufig niedriger Fallzahlen hier nicht mehr sehr zuverlässig.

Tabelle 6.8: Übergänge in Ausbildung von Jugendlichen im SGB II-Leistungsbezug, nach Herkunftsgruppen

	eHb ohne MH	Türkei	ehem. süd- europ. Anw.- länder	Aus- sied- ler/innen	MOE/ GUS	übrige Welt	Gesamt
Zum ersten Befragungszeitpunkt nicht in Ausbildung und zum zweiten Zeitpunkt in Ausbildung							
Alle	17,1	10,3*	14,0*	19,9*	45,8	35,8*	19,4
Männer	19,0	14,0*	-	26,9*	64,28*	35,7*	21,8
Frauen	15,6	7,8*	-	08,2*	45,3*	35,9*	17,4
Zum ersten Befragungszeitpunkt arbeitslos und zum zweiten Zeitpunkt in Ausbildung							
Alle	15,2	5,3*	-	26,8*	57,0*	44,0*	18,5
Männer	18,6	-	-	37,6*	75,9*	34,8*	21,2
Frauen	12,2	-	-	11,8	45,3*	-	16,2

* weniger als 30 Fälle, - max. 5 Fälle. Zugrunde liegen die Antworten zum ersten und zweiten Befragungszeitpunkt. Einbezogen wurden nur Personen unter 25 Jahren.

Quelle: KUB-PB, hochgerechnet auf das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Über die realisierten Übergänge in Ausbildung hinaus stellt sich die Frage nach der „Ausbildungsfähigkeit“ der Jugendlichen. „Ausbildungsfähigkeit“ wird hier in Anlehnung an das eingeführte Konzept von Beschäftigungsfähigkeit (siehe ZEW et al. 2008; Brussig/Knuth 2009) verstanden als die individuelle Fähigkeit, eine berufliche Ausbildung aufzunehmen und erfolgreich abzuschließen. In vielen Gesprächen haben Führungskräfte und Vermittlungsfachkräfte in den Grundsicherungsstellen auf die schlechten schulischen Leistungen der Kinder und Jugendlichen im SGB II hingewiesen, Zweifel an deren „Ausbildungsfähigkeit“ erkennen lassen und in der fehlenden Ausbildungsfähigkeit eine wichtige Ursache für eine früh einsetzende und womöglich lange andauernde „eigenständige“ Hilfebedürftigkeit ausgemacht.

In der Operationalisierung von „Ausbildungsfähigkeit“ erweitern wir die bereits eingeführte Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“. Für die Operationalisierung von Beschäftigungsfähigkeit hatten wir den Einfluss von sechs Dimensionen von individueller Beschäftigungsfähigkeit¹¹¹ unter Kontrolle von individuellen und kontextuellen Merkmalen auf die Aufnahme einer Beschäftigung regressionsanalytisch geschätzt und aus den einzelnen Koeffizienten für jede Person einen individuellen Indexwert berechnet. Wir berechnen nun einen individuellen Indexwert für die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung oder Ausbildung¹¹² von Jugendlichen. Neben diesem Zielindikator (der „abhängigen Variable“ in der Regressionsschätzung) werden auch die einbezogenen Variablen sowie die Stichprobe („Risikomenge“) angepasst. Die „Risikomenge“ ist beschränkt auf Personen unter 25 Jahre, die nicht durchgängig er-

¹¹¹ Dazu zählen: Qualifikationen und Kompetenzen, gesundheitliche Leistungsfähigkeit, Suchverhalten, individuelle Ressourcen, Konzessionsbereitschaft sowie das soziale Umfeld (einschließlich sozialer Stabilität). Zur Begründung siehe Brussig/Knuth 2009 sowie McQuaid/Lindsay 2005; Gazier 1998.

¹¹² Im Einzelfall mag eine Hierarchisierung beider Ziele richtig sein: Es gibt Jugendliche, vor allem wenn sie noch keine berufliche Ausbildung abgeschlossen haben, für die die Aufnahme einer Ausbildung höher zu bewerten ist als eine Erwerbsintegration. Aber es gibt auch Jugendliche, für die selbst ohne Ausbildung eine Erwerbsintegration vorzuziehen ist. Da dies nur in der Einzelfallbetrachtung entschieden werden kann, werden beide Zielzustände in einem Indikator kombiniert.

werbstätig und zum ersten Befragungszeitpunkt nicht in Ausbildung waren.¹¹³ Jugendliche mit abgeschlossener Ausbildung, die nicht erwerbstätig sind, gehen in die Berechnungen ein. Mit 1.883 Fällen beträgt die Fallzahl nur etwa ein Fünftel der Fälle, die für die Berechnung des Indexes für Beschäftigungsfähigkeit genutzt werden konnte (8.814).

Gegenüber dem ursprünglichen Konzept von Beschäftigungsfähigkeit ist die Auswahl von Variablen eingeschränkt, die die Ausbildungsfähigkeit abbilden sollen. Die Einschränkungen sind nicht nur aufgrund der deutlich niedrigeren Fallzahl geboten, sondern sind auch konzeptionell begründet:

- Der relativ detaillierte Index zur gesundheitlichen Leistungsfähigkeit von fünf Ausprägungen (sowie einer missing-Kategorie) wurde reduziert auf eine Kategorie, die identisch ist mit der bestmöglichen Ausprägung des Fünfer-Indexes. Eine feinere Differenzierung hat bei Jugendlichen, die ganz überwiegend bei bester Gesundheit sind, keinen Sinn.
- Weil altersgemäß nur selten Arbeitserfahrungen vorliegen, wurden die Selbsteinschätzungen zu den eigenen Qualifikationen und eigenen Arbeitserfahrungen (als Teil der Dimension „individuelle Ressourcen“) nicht verwendet. Aus dieser Itematterie wurde lediglich die Selbsteinschätzung von arbeitsmarktrelevanten Netzwerken beibehalten. Nach wie vor enthalten in dieser Dimension ist die Fähigkeit zur individuellen nahregionalen Mobilität (Führerschein, Kfz).
- Aus dem gleichen Grund – Seltenheit von Arbeitserfahrungen – wurde die Abfrage der Konzessionsbereitschaft zum Einkommen bei Arbeitsaufnahme ebenfalls nicht berücksichtigt.
- Verzichtet wurde auf eine Frage zur Anzahl von hilfreichen Kontakten, da der Netzwerkaspekt mit anderen Fragen ebenfalls berührt wird (Existenz von Kontakten bei der Arbeitssuche, Einschätzungen zu Familie und zum Freundeskreis, Abfrage von familiären Problemen).

Tabelle 6.9 zeigt die Koeffizienten und Signifikanzniveaus für die Indikatoren der Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit der Jugendlichen sowie der kontrollierenden Individual- und Kontextmerkmale. Kontrastierend sind außerdem die korrespondierenden Ergebnisse für die Beschäftigungsfähigkeit Erwachsener (mit einer erweiterten Variablenauswahl) dargestellt. Die Ergebnisse zur Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit Jugendlicher zeigen:

Weniger der formale Ausbildungsabschluss als die – selbst attestierten – Lesekompetenzen haben bei Jugendlichen einen statistischen Einfluss auf den Übergang in Ausbildung oder Beschäftigung. Eine sehr gute Gesundheit befördert ebenfalls die Chancen des Übergangs in Ausbildung oder Beschäftigung. Niedrige Suchintensität (Vielfalt der Suchwege, Anzahl der Bewerbungsgespräche) verringert die Chancen, eine hohe Suchintensität hingegen geht nicht mit höheren Chancen – jeweils gegenüber einer „mittleren“ Suchintensität¹¹⁴ – einher. Von den verschiedenen Aspekten der Konzessionsbereitschaft hat nur die Bereitschaft zum Umzug einen signifikanten Einfluss, der hier

¹¹³ Bei der Indexkonstruktion von Beschäftigungsfähigkeit war die Risikomenge beschränkt auf Personen, die mindestens 25 Jahre und nicht durchgängig erwerbstätig waren.

¹¹⁴ Niedrige Intensität: 0 Suchwege bzw. Bewerbungsgespräche, mittel: 1 bis 2 Suchwege bzw. Bewerbungsgespräche, hoch: 3 Suchwege bzw. Bewerbungsgespräche.

negativ ist, d.h. die Bereitschaft zum Umzug geht mit verringerten Chancen einher.¹¹⁵ Deutlich verbesserte Übergangschancen gibt es, wenn Jugendliche nahregional mobil sind und über Führerschein und Fahrzeug verfügen.

Tabelle 6.9: Koeffizienten für Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit (Jugendliche unter 25 Jahre) sowie Beschäftigungsfähigkeit (ab 25 Jahren)

	Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit (nur eHb unter 25 J.)			Beschäftigungsfähigkeit (nur eHb ab 25 J.)		
	Koeffizient	St.-Fehler	Sign.	Koeffizient	St.-Fehler	Sign.
Formalqualifikation: niedrig	0,031	(0,03)	0,270	-0,029	(0,01)	0,019
Formalqualifikation: hoch	0,123	(0,11)	0,250	-0,023	(0,02)	0,129
Basiskompetenz Lesen: gut	0,071	(0,03)	0,011	0,000	(0,01)	0,974
Basiskompetenz Rechnen: gut	0,029	(0,03)	0,263	-0,009	(0,01)	0,363
Basiskompetenz e-Mail: gut	0,031	(0,03)	0,250	0,012	(0,01)	0,255
Index Sozialkompetenz	-0,016	(0,03)	0,570	0,014	(0,01)	0,204
Index Persönlichkeitseigensch.	0,022	(0,03)	0,401	-0,001	(0,01)	0,943
Index Gesundheit: sehr gut	0,069	(0,03)	0,011	0,077	(0,02)	0,000
Suchintensität: niedrig	-0,062	(0,03)	0,046	-0,057	(0,01)	0,000
Suchintensität: hoch	0,028	(0,04)	0,458	0,027	(0,01)	0,057
Bewerbungen: 0	-0,148	(0,03)	0,000	-0,055	(0,01)	0,000
Bewerbungen: 3 und mehr	-0,023	(0,04)	0,533	0,017	(0,01)	0,210
Konzession langer Weg	-0,009	(0,03)	0,738	-0,007	(0,01)	0,503
Konzession ungünstige AZ	0,030	(0,03)	0,345	0,034	(0,01)	0,002
Konzession Arbeitsbedingungen	0,030	(0,03)	0,338	0,030	(0,01)	0,007
Konzession Umzug	-0,063	(0,03)	0,020	0,008	(0,01)	0,457
Führerschein und Kfz	0,133	(0,03)	0,000	0,107	(0,01)	0,000
Führerschein	0,004	(0,04)	0,907	0,049	(0,01)	0,001
Selbsteinschätzung hilfreiche Kontakte	-0,001	(0,03)	0,969	-0,007	(0,01)	0,479
Suchtprobleme	-0,031	(0,04)	0,473	0,001	(0,01)	0,955
Schulden	-0,051	(0,03)	0,089	-0,006	(0,01)	0,575
Kinder	-0,031	(0,04)	0,443	-0,021	(0,01)	0,133
Familie	-0,021	(0,03)	0,526	0,033	(0,01)	0,015
kenne viele ALG2-Bezieher	-0,029	(0,03)	0,261	-0,008	(0,01)	0,422
habe erfolgreiche Freunde	0,059	(0,03)	0,027	0,008	(0,01)	0,410
Familie interessiert sich	0,031	(0,04)	0,431	0,027	(0,01)	0,029
N	1.883			8.814		

Anmerkung: Vollständige Ergebnisse siehe Tabelle C.2.6 im Anhang C.2.

Quelle: KUB, eigene Berechnungen

Diese Ergebnisse stimmen weitgehend überein mit den Ergebnissen zur Beschäftigungsfähigkeit für über 25-Jährige. Dies gilt auch für viele der nicht-signifikanten Aspekte, wie z.B. Konzessionsbereitschaft, die verschiedenen Aspekte sozialer Stabilität oder die erfragten Persönlichkeitseigenschaften, wie sie hier jeweils operationalisiert wurden. Der markanteste Unterschied ist, dass für die Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit der Jugendlichen die Lesekompetenzen statistisch signifikant sind und für die Beschäf-

¹¹⁵ Hier kann eine umgekehrte Kausalität vorliegen: Jugendliche ohne Übergänge in Beschäftigung und Ausbildung sind zum Umzug bereit, weil ihre beruflichen Aussichten so desolat sind.

tigungsfähigkeit der über 25-Jährigen nicht – und dass der formale Qualifikationsabschluss bei Jugendlichen nicht signifikant ist, bei Erwachsenen aber durchaus.¹¹⁶

In Tabelle 6.10 ist die Veränderung der Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit von Jugendlichen dargestellt. Anders als für die *Berechnung* der Indexwerte, die alle Jugendlichen umfasste (sofern sie weder in Ausbildung noch beschäftigt waren), gehen in diese *Auswertung* nur Jugendliche ein, die im Beobachtungszeitraum weder eine Ausbildung noch eine Beschäftigung aufgenommen haben. Gerade für diese Jugendlichen ist die Verbesserung der Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit ein sinnvolles Kriterium, da die „erfolgreichen“ Jugendlichen das unmittelbare Ziel einer Beschäftigungs- oder Ausbildungsaufnahme erreicht haben.¹¹⁷ Für die Interpretation ist zu beachten, dass hier also stets eine „Negativauswahl“ zugrunde liegt.

Bei Jugendlichen aller Herkunftsgruppen ist die Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit zum zweiten Befragungszeitpunkt besser als zum ersten Befragungszeitpunkt. Oft handelt es sich aber nur um geringfügige Verbesserungen. Die deutlichste Verbesserung der Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit verzeichnen jugendliche Frauen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern. Für sie ist charakteristisch, dass in allen Dimensionen Verbesserungen festzustellen sind, was sonst in keiner anderen Gruppe zutrifft. Selbst bei deutlichen Verbesserungen in nur einer Dimension ist eine signifikante Verbesserung der Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit zwar theoretisch möglich, wird aber praktisch nicht erreicht.

In nahezu jeder Gruppe verbessern sich die Indikatoren für das Suchverhalten. Umgekehrt verschlechtert sich überwiegend die Konzessionsbereitschaft. Die Unsicherheiten der gemittelten Indexwerte sind aber so groß, dass Aussagen zu Unterschieden in den einzelnen Dimensionen kaum möglich sind.

¹¹⁶ Weitere, hier nicht dargestellte, Schätzungen (Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit für über 25-Jährige; Beschäftigungsfähigkeit für Jugendliche) zeigen, dass die wesentlichen Ergebnisse robust sind.

¹¹⁷ „Erfolgreiche“ Jugendliche mussten zudem aus dieser Auswertung ausgeschlossen werden, da die Aufnahme einer Beschäftigung oder Ausbildung den Indexwert negativ beeinflusst, da z.B. das Suchverhalten, aber auch die Konzessionsbereitschaft, zurückgehen, vgl. ZEW et al. 2008, S. 92.

Tabelle 6.10: Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit, nach Herkunftsgruppen

gesamt	eHb ohne MH		Türkei		ehem. sideoeurop. Anwerbeländer		Aussiedler/innen		MOEIGUS		Welle 1		Welle 2		überige Welt	
	Welle 1	Welle 2	Diff.	Welle 1	Welle 2	Diff.	Welle 1	Welle 2	Diff.	Welle 1	Welle 2	Diff.	Welle 1	Welle 2	Diff.	Diff.
Mittelwert	0,236	0,351	0,055	0,292	0,390	0,098	0,244	0,516	0,272	0,426	0,449	0,023	0,309	0,388	0,079	0,398
St.fehler	0,018	0,017		0,033	0,036		0,095	0,103		0,041	0,036		0,058	0,054		0,040
Mittelwert	0,236	0,254	0,018	0,258	0,269	0,011	0,208	0,272	0,064	0,216	0,198	-0,018	0,245	0,243	-0,003	0,206
St.fehler	0,005	0,005		0,013	0,013		0,039	0,026		0,023	0,019		0,014	0,014		0,016
Mittelwert	0,084	0,089	0,015	0,072	0,076	0,004	0,061	0,134	0,072	0,105	0,127	0,022	0,083	0,090	0,007	0,091
St.fehler	0,005	0,004		0,013	0,011		0,021	0,016		0,012	0,009		0,015	0,013		0,013
Mittelwert	-0,478	-0,446	0,032	-0,589	-0,515	0,074	-0,584	-0,548	0,036	-0,577	-0,481	0,095	-0,599	-0,572	0,027	-0,643
St.fehler	0,014	0,012		0,037	0,035		0,064	0,075		0,046	0,054		0,027	0,025		0,027
Mittelwert	0,338	0,296	-0,042	0,450	0,386	-0,064	0,470	0,448	-0,023	0,505	0,397	-0,108	0,469	0,437	-0,032	0,584
St.fehler	0,017	0,016		0,051	0,049		0,105	0,111		0,048	0,053		0,043	0,044		0,038
Mittelwert	0,064	0,077	0,013	0,066	0,082	0,016	0,028	0,053	0,025	0,091	0,102	0,010	0,053	0,111	0,058	0,051
St.fehler	0,005	0,005		0,021	0,022		0,013	0,022		0,019	0,019		0,012	0,020		0,013
Mittelwert	0,052	0,071	0,019	0,035	0,091	0,056	0,060	0,157	0,097	0,085	0,106	0,021	0,058	0,080	0,022	0,109
St.fehler	0,006	0,006		0,018	0,013		0,028	0,025		0,020	0,022		0,014	0,014		0,015
Männer																
Mittelwert	0,334	0,386	0,062	0,382	0,434	0,053	0,424	0,529	0,105	0,490	0,470	-0,020	0,467	0,531	0,064	0,486
St.fehler	0,031	0,027		0,051	0,044		0,127	0,113		0,058	0,052		0,032	0,057		0,032
Mittelwert	0,218	0,246	0,028	0,255	0,251	-0,003	0,259	0,223	-0,036	0,230	0,187	-0,043	0,227	0,227	0,000	0,197
St.fehler	0,008	0,008		0,015	0,020		0,027	0,031		0,034	0,029		0,017	0,022		0,021
Mittelwert	0,093	0,106	0,012	0,119	0,120	0,001	0,141	0,136	-0,005	0,111	0,134	0,023	0,115	0,137	0,023	0,121
St.fehler	0,008	0,007		0,014	0,013		0,020	0,021		0,016	0,011		0,019	0,011		0,017
Mittelwert	-0,457	-0,443	0,014	-0,628	-0,514	0,114	-0,512	-0,385	0,127	-0,524	-0,407	0,117	-0,590	-0,606	-0,016	-0,618
St.fehler	0,022	0,020		0,034	0,053		0,075	0,099		0,068	0,077		0,050	0,037		0,046
Mittelwert	0,364	0,332	-0,032	0,537	0,440	-0,097	0,379	0,256	-0,123	0,501	0,349	-0,151	0,597	0,536	-0,061	0,601
St.fehler	0,029	0,025		0,071	0,061		0,119	0,103		0,068	0,074		0,050	0,062		0,053
Mittelwert	0,057	0,070	0,013	0,042	0,034	-0,007	0,061	0,142	0,081	0,097	0,115	0,018	0,059	0,124	0,065	0,065
St.fehler	0,008	0,008		0,013	0,011		0,028	0,052		0,027	0,029		0,019	0,028		0,021
Mittelwert	0,058	0,085	0,026	0,057	0,103	0,046	0,097	0,159	0,062	0,075	0,092	0,017	0,060	0,113	0,053	0,121
St.fehler	0,010	0,009		0,018	0,015		0,025	0,022		0,030	0,034		0,021	0,019		0,017
Frauen																
Mittelwert	0,263	0,312	0,049	0,222	0,356	0,134	0,191	0,512	0,321	0,318	0,413	0,095	0,224	0,312	0,088	0,321
St.fehler	0,022	0,023		0,047	0,057		0,110	0,129		0,046	0,040		0,084	0,076		0,071
Mittelwert	0,251	0,260	0,009	0,260	0,284	0,023	0,193	0,286	0,093	0,193	0,217	0,024	0,256	0,251	-0,004	0,214
St.fehler	0,006	0,007		0,020	0,016		0,045	0,028		0,019	0,015		0,020	0,017		0,022
Mittelwert	0,076	0,094	0,017	0,036	0,042	0,007	0,038	0,133	0,095	0,094	0,115	0,021	0,066	0,064	-0,002	0,065
St.fehler	0,007	0,006		0,016	0,012		0,018	0,020		0,015	0,013		0,020	0,018		0,018
Mittelwert	-0,496	-0,449	0,047	-0,559	-0,517	0,042	-0,605	-0,595	0,010	-0,665	-0,607	0,058	-0,604	-0,554	0,049	-0,666
St.fehler	0,017	0,015		0,058	0,046		0,074	0,074		0,023	0,032		0,032	0,032		0,029
Mittelwert	0,316	0,285	-0,051	0,382	0,344	-0,038	0,497	0,504	0,007	0,513	0,478	-0,035	0,400	0,384	-0,016	0,569
St.fehler	0,020	0,020		0,068	0,071		0,123	0,119		0,058	0,058		0,060	0,059		0,055
Mittelwert	0,070	0,084	0,013	0,065	0,120	0,035	0,019	0,027	0,008	0,062	0,080	-0,002	0,049	0,104	0,055	0,039
St.fehler	0,008	0,007		0,034	0,033		0,012	0,013		0,020	0,018		0,015	0,026		0,016
Mittelwert	0,046	0,059	0,013	0,018	0,082	0,065	0,049	0,157	0,108	0,102	0,131	0,029	0,057	0,063	0,006	0,099
St.fehler	0,007	0,007		0,028	0,020		0,034	0,031		0,013	0,013		0,019	0,019		0,023

Quelle: KUB, eigene Berechnungen

6.7 Einschätzungen des Fachpersonals in Grundsicherungsstellen zu migrantenspezifischen Potenzialen und Problemen

In den Grundsicherungsstellen reflektieren die Gesprächspartner auf allen Ebenen über bestehende Potenziale und vorhandene Vermittlungshemmnisse bei Kund/innen mit Migrationshintergrund. Sie diskutieren intensiv die Sprachkompetenz sowie die Rollenbilder und religiösen Wertvorstellungen. Aufgrund des hohen praktischen Stellenwertes soll hier auch auf das – aus Sicht der Integrationsfachkräfte nachrangig behandelte – Problem der Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen eingegangen werden.

6.7.1 Sprachkompetenz

Im Rahmen der *Trägerfallstudien* wurden die Sprachkenntnisse von Kund/innen mit Migrationshintergrund verstärkt thematisiert. Unzureichende Sprachkenntnisse werden als häufigstes und bedeutendstes Vermittlungshemmnis beschrieben, da selbst im Helferbereich oder bei Zeitarbeitsfirmen erwartet werde, dass mündliche und schriftliche Sicherheits- und Arbeitsanweisungen verstanden werden. Die Toleranz von Arbeitsgeber/innen gegenüber Sprachdefiziten habe aufgrund des Überangebots von formal unqualifizierten Arbeitskräften stark nachgelassen.

„Grundsätzlich stufen wir fehlende deutsche Sprachkompetenz erstmal auch als Vermittlungshemmnis ein. Weil ohne deutsche Sprache so gut wie nichts mehr möglich ist. Auch nicht bei türkischen Arbeitgebern.“ (13-6-FM_U25)¹¹⁸

In unseren Interviews in Grundsicherungsstellen wird das Thema „Sprache“ jedoch auch als Möglichkeit genutzt, um Unterschiede in politisch akzeptabler Weise zu thematisieren.

„Da würde ich anknüpfen wollen und ergänzen: sprachliche Kompetenzen sind sicherlich der Schlüssel dazu, aber damit verknüpfen sich natürlich auch sonstige berufliche Fähigkeiten und Kompetenzen, die bei dem Personenkreis – finde ich jedenfalls – schwächer ausgeprägt erscheinen. Das ist sicherlich miteinander verbunden.“ (08-2-BL_MI-TL_MI)

Im Zusammenhang mit Kenntnissen der deutschen Sprache werden auch ethnische *Communities* kritisch diskutiert, sofern sie insbesondere Frauen vom öffentlichen Leben in einem deutschen Sprachumfeld tendenziell ausschließen.

„... die haben ihren Arzt in der Muttersprache, die haben ihren Einkaufsladen in der Muttersprache. Die haben alles in ihrer Muttersprache. Die müssen nicht deutsch sprechen.“ (11-5-TL_MI)

Die Mitarbeiter/innen verbinden mit der Darstellung der Familien- und Lebensverhältnisse eigene berufliche Erfahrungen, in denen die Sprachförderung von Kund/innen nicht den gewünschten Erfolg gezeigt hat. Dennoch ist das Bild der geschlechterspezifischen Verteilung von Sprachkompetenzen nicht einheitlich: Während einerseits die

¹¹⁸ Zur Kennzeichnung der Interviews vgl. Anhang A, Tabelle 3.3, S. 26.

zahlreichen sozialen Ausschlussmechanismen insbesondere von türkischen Frauen angesprochen werden, wird andererseits den Frauen eine größere Kommunikationsbereitschaft und Sprachlernfähigkeit bescheinigt. Dies gilt auch für türkische Frauen, wenn sie zur Teilnahme an Sprachkursen motiviert werden können.

Selten wird Mehrsprachigkeit als eine Stärke im Vermittlungsprozess beschrieben, die jedoch nur bei vorhandenen berufsfachlichen Qualifikationen positiv zum Tragen kommt.

„Es gibt manchmal die kuriosesten Stellen. Dass in einer Rechtsanwaltskanzlei eine Sekretärin gesucht wird, die Russischkenntnisse hat oder türkisch spricht. Das sind dann diese Exoten. Die muss man dann auch erstmal finden durch den Suchlauf...“ (16-2-AGV)

In diesem Zitat weist ein Mitarbeiter des Arbeitgeberservice auf die Konzeption der IT-Anwendung VerBis hin, wonach die nicht-standardisierten Kompetenzen von Bewerber/innen schwer erfassbar sind. Das Auffinden von außergewöhnlichen Kompetenzen wie besondere Sprachkenntnisse ist nur mit zusätzlichem Arbeitsaufwand möglich.

6.7.2 Rollenbilder und religiöse Wertvorstellungen

Im Rahmen der *Trägerfallstudien* wurden die Rollenbilder in Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund relativ ausführlich diskutiert:

„Ganz schwierig ist halt die Kombination Migrationshintergrund, fehlende Deutschkenntnisse und dann muss man halt auch sagen, teilweise dieses traditionelle Rollenbild, das jetzt gerade auch muslimische Frauen haben. Oder das Rollenbild, das die muslimischen Männer haben, von ihrer Frau.“ (11-5-TL_MI)

Relativ häufig ist die Aussage der Mitarbeiter/innen, dass tendenziell eher die Männer auf einem traditionellen Rollenverhalten ihrer Frauen bestehen.

„Es kommt auch vor, dass aufgrund der unterschiedlichen Kultur, gerade auch was den Bereich Türkei betrifft, dass die Männer eigentlich erstmal geschockt sind, wenn sie hören, dass die Frau auch mitarbeiten muss. Die haben eigentlich die Erwartung, dass sie das Geld bekommen und die Frau als Hausfrau weiterhin außen vor bleibt bei uns. Nur ist das im SGB II nicht möglich.“ (11-1-EZ)

Die starre Rolle der Familienmutter wirkt sich zudem auf die Kinderbetreuung aus, da der Vater auch nicht stundenweise die eigenen Kinder betreuen kann. In dieser Situation ist das Angebot einer externen Kinderbetreuung auch nicht weiterführend.

„Für viele sind Kinder ein Vorwand, um sich nicht mit dem Thema Arbeit auseinander zu setzen. Sehr viele Ängste sind da. Gerade für die Frauen. Die sind in einer Gesellschaftsform, die ihnen so fremd ist und dann ist die Hausfrauen- und Mutterrolle da, woran sie sich orientieren und was ihnen bleibt. Wenn ich ihnen das wegnehme, produziere ich einen ganz großen Identitätsverlust.“ (15-1-TL_MI+MB)

Zudem machen Mitarbeiter/innen darauf aufmerksam, dass unabhängig von den vorhandenen Betreuungsangeboten die tendenziell größere Kinderzahl in Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund die Aktivierung und Arbeitsvermittlung der Frau beeinträchtigt.

Bei älteren Kundinnen mit Migrationshintergrund äußern die Mitarbeiter/innen Verständnis für deren Lebensentwurf und äußern eine gewisse Unsicherheit bezüglich des richtigen Umgangs mit ihnen, da die Angemessenheit und Legitimität eines „Grundsatz des Forderns“ bei dieser Personengruppe zweifelhafter erscheint:

„Und dann sitzt hier die Frau mit 45, 50 Jahren, und die sind ja dann zum Teil schon sehr verbraucht, deutlich vorgealtert, können nicht richtig die Sprache, haben auch nie was gelernt, waren vielleicht zu Hause vier Jahre auf der Schule. Ihre Bestrebung war, heiraten, Kinder kriegen, sich um die Familie kümmern, den ganzen inneren Kreis zusammenhalten. Dann kommt irgendeine deutsche Behörde und sagt „Gute Frau, dass ist ja alles schön und gut, aber nun gehst Du mal arbeiten. ... Dann bricht ... ihre Welt zusammen.“ (09-5-FM_Ü25)

Traditionelle Rollenmodelle werden jedoch nicht nur für türkische oder muslimische Herkunftsgruppen beschrieben, sondern auch für Zuwander/innen aus Osteuropa. Für die jüngere Generation werden unterschiedliche Erfahrungen berichtet – von besonders hoher Erwerbsorientierung auch bei Frauen bis hin zu einer noch stärkeren Verwurzelung im traditionellen Milieu als bei Kund/innen der älteren Generation, die unter „real-sozialistischen“ Bedingungen sozialisiert wurden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass traditionelle Rollenbilder von den Fachkräften in den Grundsicherungsstellen als ein massives Hindernis der Aktivierung und Erwerbsintegration wahrgenommen werden. Derartige traditionelle Rollenmuster sind nicht nur in der Herkunftsgruppe „Türkei“ anzutreffen, jedoch sind sie in der täglichen Arbeit der Grundsicherungsstellen insbesondere dann bedeutsam, wenn Kinder zu betreuen sind – und das ist bei den im Vergleich zu Osteuropäern tendenziell jüngeren türkischen Bedarfsgemeinschaften eher der Fall.

Dagegen werden religiös bedingte Einschränkungen und Bekleidungsfragen sehr zurückhaltend von unseren Gesprächspartner/innen diskutiert.

„Wenn die Frau aufgrund ihrer Religion ihr Kopftuch tragen will, dann ist es weder meine Aufgabe noch mein Recht ihr das wegzumanagen oder wie auch immer.“ (09-5-FM_Ü25)

Einige Integrationsfachkräfte mit eigenem Migrationshintergrund agieren indessen in diesen Fragen deutlich offensiver und empfehlen ihren Kund/innen, über das Tragen eines Kopftuches oder eines langen Bartes nachzudenken. Zwar sind die Zahlen der interviewten Fachkräfte mit eigenem Migrationshintergrund für gesicherte Verallgemeinerungen zu gering; jedoch erscheint es plausibel, dass beruflich erfolgreich integrierte Migrant/innen weniger Scheu haben als einheimische Fachkräfte, derartige Integrationshemmnisse zu thematisieren, weil sie sich vor dem Vorwurf des Unverständnisses für die fremde Kultur oder gar der Xenophobie sicherer fühlen können.

6.7.3 Anerkennung, Verwertung und Aktualisierung beruflicher Kompetenzen

Die Anerkennung von ausländischen Schul-, Berufs- und Hochschulabschlüssen gestaltet sich aufgrund der nach der Art des Abschlusses zersplitterten und in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich verteilten Zuständigkeiten als sehr schwierig. Sie wird je nach Herkunftsland und Rechtsstatus des Zuwanderers unterschiedlich gehandhabt. Für die berufliche Integration von Migrant/innen in Deutschland sind nichtanerkannte Bildungsabschlüsse ein entscheidendes Vermittlungshemmnis (siehe auch oben, Abschnitt 6.5). Daher benötigen Personen mit Migrationshintergrund Unterstützung im Prozess der Anerkennung von Abschlüssen, die in den grundlegenden Auftrag der Grundsicherung für Arbeitsuchende fällt (§ 1 Abs. 1 SGB II).

In der alltäglichen Praxis sind die Integrationsfachkräfte nur sporadisch mit dem Wunsch nach der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen konfrontiert. Sie verfügen nur in Ausnahmefällen über das notwendige Fachwissen, um die Kund/innen bei der Anerkennung vorhandener Abschlüsse zu unterstützen:

„Das ist unglaublich kompliziert. ... Diese Fragestellung taucht relativ selten auf und ist dann auch tatsächlich mit einem sehr hohen Aufwand verbunden. ... Ich persönlich habe das nicht auf dem Schirm. Ich habe mir auch gar nicht die Mühe gemacht, mir das alles zu merken, weil es von Land zu Land unterschiedlich ist.“ (14-6-PAP_Ü25)

Nur durch Bündelung der Anerkennungsberatung bei einer oder wenigen Personen könnten zumindest größere Grundsicherungsstellen mit relevantem Migrant/innenanteil unter ihren Kund/innen eine ausreichende Erfahrungsdichte und Aktualität der Kenntnisse im Anerkennungsmanagement erreichen; die Ablauforganisation der Grundsicherungsstellen sieht aber bisher so etwas wie ein „Abschluss-Anerkennungs-Fallmanagement“ nicht vor.

Da der deutsche Arbeitsmarkt über Bildungszertifikate strukturiert ist, besteht bei nicht anerkannten Qualifikationen eine große Wahrscheinlichkeit, dass vorhandenes Wissen nicht in den Arbeitsprozess eingebracht werden kann. Die angeblichen, in Deutschland faktisch wertlosen Berufsqualifikationen insbesondere der Aussiedler/innen und Osteuropäer/innen (einschl. GUS) sind der einzige Themenbereich, bei dem in den Gesprächen mit einigen Fachkräften der Grundsicherungsstellen so etwas wie Geringschätzung anklang. Dem Risiko der Nichtbeachtung vorhandener Kompetenzen wird durch die IT-Anwendung VerBIS nicht entgegengewirkt, da es auf der Struktur der deutschen Bildungsabschlüsse aufbaut und keine andere Möglichkeit lässt als Personen mit nicht anerkannten Abschlüssen als „Helfer“ im jeweiligen Tätigkeitsbereich zu deklarieren.

Als mögliche Alternative bei fehlender Anerkennung wird von einigen Gesprächspartner/innen die Förderung von beruflicher Bildung bis hin zu einem Berufsabschluss erwogen. Jedoch stehen nach deren Auskunft dafür den Grundsicherungsstellen keine adäquaten Fördermöglichkeiten zur Verfügung.

„Umschulung. Das ist das gängigste Instrument ... Nur ist es so, dass Umschulung gegenüber regulärer Ausbildung um ein Drittel verkürzt sein muss. ... Das heißt die müssen einen BAFöG-Antrag stellen. Da hat aber

nicht jeder einen Anspruch drauf oder kann davon alleine leben. Dann wäre BAB das nächste, also Berufsausbildungsbeihilfe. Das reicht zum Teil auch nicht zum Leben aus. Und dann scheitern solche Vorstellungen.“ (05-3-FM_Ü25+Sonder)

„Ich denke, das ist eher ein finanzielles Problem, dass man jenseits des Bafög-fähigen Alters ist oder kein Stipendium mehr bekommt oder zu alt für die Otto Benecke Stiftung ist.“ (14-6-PAP_Ü25)

Diese Zitate zeigen, dass sich einige Integrationsfachkräfte durchaus eines Bedarfs nach Qualifizierung bewusst sind, jedoch keine Möglichkeit sehen, dass Nachholen von Abschlüssen zu fördern. Maßnahmen zur Unterstützung beruflicher Förderung wurden allgemein zurückgefahren. Zudem ist die maximal mögliche Förderungsdauer von zwei Jahren bei Migrant/innen mit Sprachproblemen eventuell nicht ausreichend. Eine weitere Schwierigkeit besteht, wenn individuelle Maßnahmen zum Bestehen einer deutschen Berufsprüfung bzw. –zulassung notwendig sind, jedoch der individuelle Förderbedarf sich nicht für die Konzipierung einer Maßnahme eignet.

6.8 Zusammenfassung

Im Mittelpunkt dieses Kapitels standen die Zusammenhänge zwischen Potenzialen und Hemmnissen von Leistungsbeziehenden mit Migrationshintergrund einerseits und arbeitsmarktpolitischen Zielen – der Integration in Beschäftigung, Überwindung des Leistungsbezuges sowie der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit – andererseits. Dabei wurde auf die Kompetenz im Umgang mit der deutschen Sprache, Erwerbsorientierungen bzw. Rollenbilder und religiöse Werthaltungen sowie die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen eingegangen.

Ein erheblicher Teil der ALG II-Beziehenden mit Migrationshintergrund beherrscht die deutsche Sprache nicht sicher: Ein Drittel gab an, dass ein Gespräch von deutscher Sprache „eher schwer“ oder „sehr schwer falle“, beim Schreiben eines Briefes in deutscher Sprache war es etwa die Hälfte. Es gibt beträchtliche Unterschiede zwischen Herkunftsgruppen: Unter Hilfebedürftigen mit türkischem Migrationshintergrund sowie unter Hilfebedürftigen aus mittel- und osteuropäischen Staaten (einschließlich GUS) ist der Anteil jener, denen die Verständigung in deutscher Sprache schwer fällt, besonders hoch.

Die unzureichende Sprachbeherrschung wird von den Vermittlungsfachkräften als eine zentrale Ursache der Hilfebedürftigkeit bzw. der Arbeitsmarktprobleme gesehen. Auch bei gering qualifizierten Tätigkeiten würden fehlende Deutschkenntnisse ein Vermittlungshemmnis darstellen. Die multivariate Analyse bestätigt diese Einschätzung nur teilweise. Zwar zeigt sich in der Tendenz für die meisten Herkunftsgruppen der erwartete positive Zusammenhang zwischen der Beherrschung der deutschen Sprache und den Arbeitsmarktchancen, doch bestätigt sich dieser Zusammenhang nicht durchgängig. Insbesondere bei Hilfebedürftigen mit türkischem Migrationshintergrund lässt sich kein statistisch signifikanter Zusammenhang feststellen. Aber auch bei den anderen Herkunftsgruppen sind andere Merkmale – vor allem das Alter, häufig das Geschlecht und teilweise auch die bisherige Erwerbsbiographie – von größerem Einfluss auf die Ar-

beitsmarktchancen. Lediglich bei Jugendlichen zeigt die selbst attestierte Lesekompetenz einen eindeutigen Zusammenhang mit dem Übergang in Ausbildung oder Beschäftigung.

Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund bekennen sich häufiger als solche ohne Migrationshintergrund zu traditionellen Rollenbildern und Erwerbsorientierungen und bekunden in stärkerem Maße religiöse Bindungen. Die Vermittlungsfachkräfte nehmen dies deutlich wahr und sehen darin auch ein potenzielles Vermittlungshemmnis, reagieren darauf aber nach eigenem Bekunden relativ zurückhaltend, da sie befürchten müssen, dass ein Insistieren auf dem „*Adult Worker Model*“ des im SGB II verankerten geschlechtsneutralen Aktivierungsgrundsatzes von den Betroffenen nicht verstanden würde und sogar familiäre Konflikte und Identitätskrisen auslösen könne. Die multivariate Analyse zeigt, dass die – relativ wenigen – Deutschen ohne Migrationshintergrund mit einer starken Hausfrauenorientierung tatsächlich seltener eine Beschäftigung aufnehmen und den Leistungsbezug verlassen. Für die Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund zeigt sich dies aber nicht, so dass für sie ein pragmatischer Umgang mit verbreiteten Rollenerwartungen angesichts sich bietender Arbeitsmarktchancen zu vermuten ist. Unterschiedliche Zusammenhänge sind auch bei der religiösen Orientierung zu verzeichnen: Die – relativ wenigen – Deutschen ohne Migrationshintergrund mit starkem religiösem Bekenntnis kommen öfter in Arbeit als jene ohne ein ausgeprägtes religiöses Bekenntnis; bei Türk/innen ist es umgekehrt.

Während sowohl die traditionellen Rollenmuster als auch fehlende Sprachkompetenzen von den Vermittlungsfachkräften als problematisch diskutiert werden, wird die Anerkennung bzw. Aktualisierung von beruflichen Konsequenzen kaum als ein migrantenspezifisches Potenzial wahrgenommen. Die Anerkennung von ausländischen Schul-, Berufs- und Hochschulabschlüssen gestaltet sich aufgrund der zersplitterten Zuständigkeiten als sehr schwierig und wird je nach Herkunftsland und Rechtstatus des Zuwanderers unterschiedlich gehandhabt. Für die Mehrzahl der Neuzuwanderer scheint es nahezu unmöglich zu sein, einen Bildungsabschluss erfolgreich anerkennen zu lassen. Die multivariate Analyse zeigt, dass die fehlende Anerkennung die beruflichen Integrationschancen mindestens ebenso mindert wie ein fehlender Abschluss. Auch umgekehrt konnte gezeigt werden, dass mit einer erreichten Anerkennung die Chancen auf eine Beschäftigungsaufnahme mindestens ebenso steigen wie mit einem in Deutschland erworbenen Abschluss.

7 Aktivierung von Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund: Intensität und Zusammenhänge

7.1 Einleitung

Gegenstand dieses Kapitels ist die Aktivierung von Personen mit Migrationshintergrund durch die Vermittlungsfachkräfte der Grundsicherungsstellen. „Aktivierung“ bezieht sich hier auf den unmittelbaren Umgang der Grundsicherungsstellen mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und umfasst Intensität, Komplexität und Verbindlichkeit der Beziehungen zwischen Leistungsempfänger/in und Grundsicherungsstelle (zu den Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im engeren Sinne siehe Kapitel 8). Im Zentrum der Analyse steht die Frage: Werden Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund ebenso aktiviert wie deutsche Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund? Eine weitere Frage dieses Kapitels ist, ob die Aktivierung der Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund dieselben Zusammenhänge mit den arbeitsmarktpolitischen Zielindikatoren aufweist wie bei Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund.

Grundlage ist auch hier die Kundenbefragung aus dem Untersuchungsfeld 3 des 6c-Forschungsverbundes. Sie enthält umfangreichere Informationen über den Umgang der Grundsicherungsstellen mit den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als etwa das Panel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) des IAB oder Geschäftsdaten der BA. Zudem wird im Unterschied zu Geschäftsdaten der Migrationshintergrund differenziert erfasst, und nicht zuletzt dank der Ergänzungsstichprobe von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern stehen mehr Fälle als im PASS für die Analyse zur Verfügung.

Die Analyse ist ähnlich angelegt wie die Analysen im Kapitel 6. Gleichwohl ergeben sich aus der spezifischen Fragestellung dieses Kapitels einige Besonderheiten, die im Abschnitt 7.2 erläutert werden; dort werden auch die verwendeten Indikatoren für den Aktivierungsprozess vorgestellt. Abschnitt 7.3 stellt Ergebnisse zu der Frage vor, ob sich der Migrationshintergrund auf die Art der Aktivierung auswirkt, und Abschnitt 7.4 diskutiert die Ergebnisse zu den spezifischen Wirkungen der Aktivierung für Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund.

7.2 Indikatoren des Aktivierungsprozesses

Eine der Stärken der § 6c-Kundenbefragung im Bereich der empirischen SGB II-Forschung besteht in der detaillierten standardisierten Erfassung des Umgangs der Grundsicherungsstellen mit den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auch über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im engeren Sinne hinaus. So wurde nach der Häufigkeit der Beratungsgespräche, den Gesprächsinhalten, der Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft in die Beratung, den erhaltenen Arbeits- und Ausbildungsplatzangeboten, dem Abschluss und den Inhalten einer Eingliederungsvereinbarung, aber auch nach Sanktionen gefragt. Bei einigen Sachverhalten wurden zusätzliche Antwortvorgaben für Jugendliche aufgenommen. Diese Indikatoren gehen in die folgende Analyse ein (siehe Tabelle 7.1 für die genaue Operationalisierung).

Tabelle 7.1: Operationalisierung der Aktivierungsindikatoren

Indikator	Frage lt. Fragebogen	Operationalisierung
Beratungsgespräch ja/nein	Wie oft haben Sie seit Januar 2007 ein Beratungsgespräch bei der für Sie zuständigen Stelle gehabt?*	0 (nein) wenn keines 1 (ja) wenn mindestens 1
3 und mehr Beratungsgespräche	Wie oft haben Sie in den letzten 6 Monaten ein Beratungsgespräch bei der für Sie zuständigen Stelle gehabt?	0 (nein) wenn höchstens 2 1 (ja) wenn mindestens 3
Komplexität der Beratungsgespräche	Es gibt eine Reihe von Dingen, die Ihre zuständige Stelle mit Ihnen besprechen kann. Wurde etwas von dem Folgenden mit Ihnen besprochen? Bitte geben Sie alles an, was auf Sie zutrifft. Es wurde gesprochen über ... finanzielle Unterstützungen bei Aufnahme einer Beschäftigung oder Selbstständigkeit Ihre beruflichen und persönlichen Stärken und Schwächen Ihre beruflichen Interessen und Wünsche Möglichkeiten, wie Sie Arbeit bzw. eine Ausbildungsstelle finden können konkrete Fördermaßnahmen, wie Weiterbildung oder geförderte Beschäftigung das Auftreten bei Bewerbungsgesprächen, also wie man sich besser darstellen kann Ihre gesundheitliche Situation Möglichkeiten, ehrenamtliche Aufgaben zu übernehmen, z.B. in Vereinen, der Arbeit mit Kindern oder im Naturschutz (<i>nur Befragte unter 25 J.</i>)	0 (nein) wenn höchstens 3 Themen angegeben wurden 1 (ja) wenn mindestens 4 Themen angegeben wurden
Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft	Hat sich Ihr Berater oder Ihre Beraterin nach der Situation anderer Haushaltsmitglieder erkundigt? Wurden Sie mit anderen Mitgliedern Ihres Haushalts zu einem gemeinsamen Beratungsgespräch eingeladen? (<i>nur an Personen ab 25 J. sowie Personen unter 25 J., die weder mit Vater noch Mutter zusammenleben</i>) Werden/wurden weitere Mitglieder Ihres Haushalts vom selben Ansprechpartner betreut? War die Situation Ihrer Eltern oder Ihre Beziehung zu Ihren Eltern Gegenstand der Beratung? (<i>nur an Personen unter 25 J.</i>) Wurden Sie gemeinsam mit Ihren Eltern zum Beratungsgespräch eingeladen? (<i>nur an Personen unter 25 J., die mit mind. einem Elternteil zusammen im Haushalt leben</i>) <i>Alle Fragen gingen nur an Personen, bei denen eine weitere Person ab 15 Jahren im Haushalt lebt und ein Beratungsgespräch stattgefunden hat</i>	0 (nein) wenn immer nein 1 (ja) wenn mindestens einmal ja
Eingliederungsvereinbarung ja / nein	Wie viele Eingliederungsvereinbarungen haben Sie seit Januar 2007 abgeschlossen?*	
Integrationsangebot	Wurde Ihnen von (<i>Name des Trägers</i>) ein- oder mehrmals etwas von dem Folgenden angeboten? Vollzeitstelle / Teilzeitstelle / Ausbildungsstelle	0 (nein) wenn keines 1 (ja) wenn mindestens 1
Sanktion	Wurden bei Ihnen seit Januar 2007 Leistungen tatsächlich schon einmal oder mehrmals gekürzt?	0 (nein) wenn „nein“ 1 (ja) wenn „ja, einmal“ oder „ja, mehrmals“

* Für Panelfälle: zeitlicher Bezugspunkt war „seit dem letzten Interview“ (zwischen Januar und April 2007) ** Für Personen, die seit Januar 2007 keine EGV abgeschlossen hatten: Haben Sie bereits vor Januar 2007 eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen, die weiter gültig ist?
Quelle: eigene Darstellung.

Zusätzlich wurde ein „Aktivierungsindex“ geschaffen, der mehrere Aktivierungsindikatoren in sich vereinigt und – da er als Zählindex angelegt ist – sehr einfach zu interpretieren ist: Ein höherer Indexwert bedeutet eine intensivere Aktivierung. Für die Aktivie-

rungsindikatoren werden Informationen zum zweiten Befragungszeitpunkt zugrunde gelegt.

7.3 Intensität der Aktivierung Hilfebedürftiger mit Migrationshintergrund

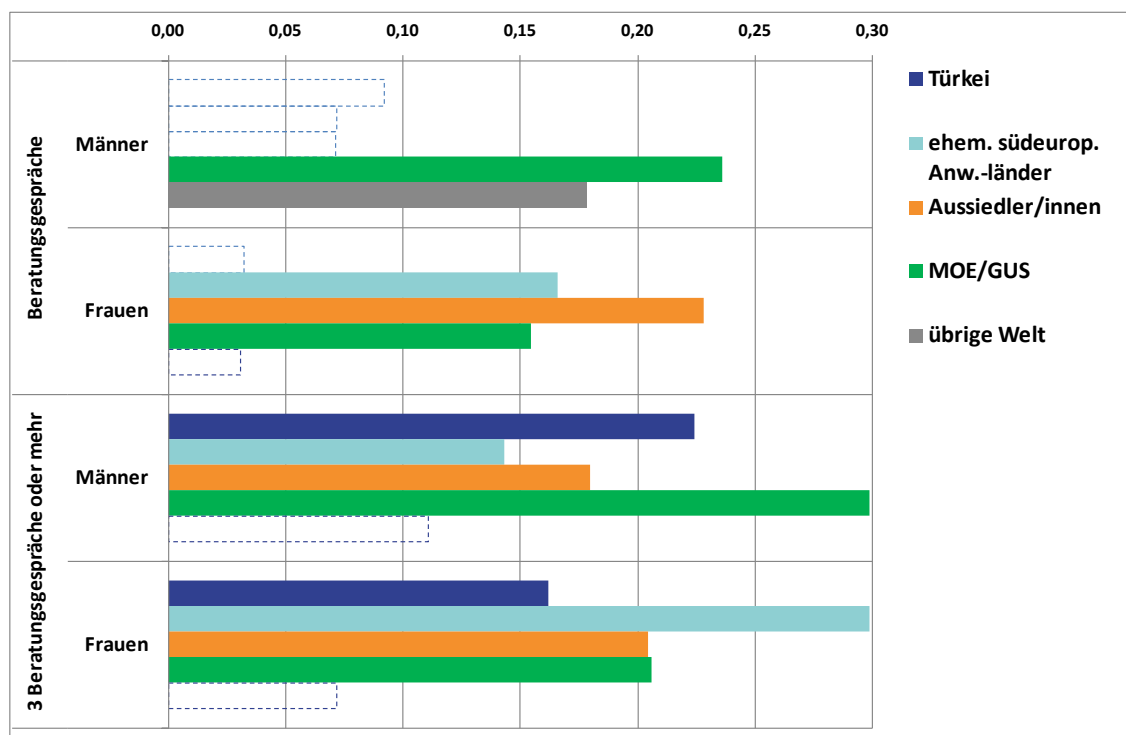
Zur Beantwortung der ersten Frage („Werden Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund ebenso aktiviert wie deutsche Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund?“) wird untersucht, ob Personen mit Migrationshintergrund häufiger oder seltener eine bestimmte Form der Aktivierung erfahren. Die einzelnen Indikatoren für Aktivierung werden als „abhängige Variable“ aufgefasst, deren Zusammenhang mit dem Migrationshintergrund untersucht wird. Hierfür werden neben dem Migrationshintergrund weitere individuelle, haushaltsbezogene und regionale Einflussfaktoren als Kontrollvariablen berücksichtigt, um den Einfluss des Migrationshintergrundes isolieren zu können (siehe hierzu Kapitel 6, Tabelle 6.2, S. 116). Für jeden Aktivierungsindikator werden für Männer und Frauen separate Schätzungen unter Kontrolle des Migrationshintergrundes durchgeführt. Geschätzt werden Probit-Modelle; ausgewiesen werden marginale Effekte, Standardfehler und Irrtumswahrscheinlichkeiten (siehe hierzu Abschnitt 6.1, S. 113ff.).

7.3.1 Verbreitung und Komplexität von Beratungsgesprächen

Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund der meisten Herkunftsgruppen hatten häufiger als Deutsche ohne Migrationshintergrund mindestens ein Beratungsgespräch bei der Grundsicherungsstelle. Insbesondere bei Frauen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern und aus den mittel- und osteuropäischen Staaten (einschließlich GUS) sowie bei Aussiedlerinnen ist der Unterschied zu Frauen ohne Migrationshintergrund signifikant; bei den Männern sind es erwerbsfähige Hilfebedürftige aus den mittel- und osteuropäischen Ländern (einschließlich GUS) sowie aus der übrigen Welt, die signifikant öfter mindestens ein Beratungsgespräch hatten als Leistungsbezieher ohne Migrationshintergrund (siehe Abbildung 7.1). Dass Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund mehr Beratungsgespräche angaben als Deutsche ohne Migrationshintergrund, bestätigt sich auch bei dem strenger gefassten Indikator, „mindestens drei Beratungsgespräche“ erhalten zu haben. Diesem Indikator zufolge haben Männer und Frauen in beinahe allen Herkunftsgruppen (außer jenen aus der übrigen Welt) öfter Beratungsgespräche erhalten als Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund. Diesem Indikator zufolge stellt sich – auch unter Kontrolle von soziodemographischen Merkmalen, wie z.B. Alter und Qualifikation – ein Teil der Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund als betreuungsintensive Kund/innen dar.¹¹⁹

¹¹⁹ Ausgeprägt zeigt sich das bei Leistungsbezieher/innen mit türkischem Migrationshintergrund: Sie weisen keine höhere Wahrscheinlichkeit als Leistungsbezieher ohne Migrationshintergrund auf, überhaupt zur Beratung einbestellt zu werden. Doch mehrfach (hier: mindestens dreimal im letzten Jahr) einbestellt worden zu sein, ist unter türkischen Leistungsbezieher/innen verbreiteter als unter Leistungsbezieher/innen ohne Migrationshintergrund.

Abbildung 7.1: Verbreitung von Beratungsgesprächen bei Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Männern und Frauen ohne Migrationshintergrund



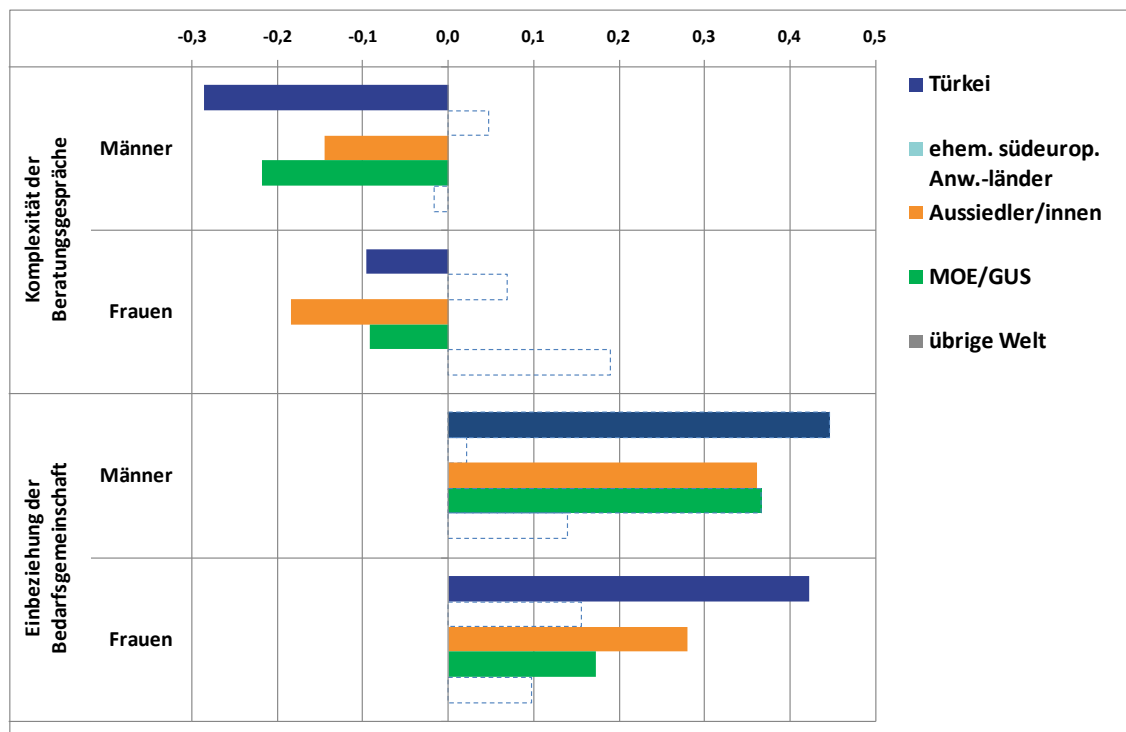
Dargestellt sind marginale Effekte unter Berücksichtigung von Kontrollvariablen. Farblich gefüllte Balken: $p < 10\%$. Weitere Signifikanzniveaus sind nicht ausgewiesen; siehe hierzu Tabelle C.2.7 im Anhang C.

Quelle: KUB, eigene Berechnungen.

Es zeigt sich weiterhin, dass signifikante Zusammenhänge zwischen der Beratungskomplexität (vier und mehr angesprochene Themen) und dem Migrationshintergrund für einige Herkunftsgruppen bestehen, die überwiegend negativ ausfallen (siehe Abbildung 7.2). Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund werden öfter einbestellt, aber es wird weniger mit ihnen besprochen.¹²⁰ Gründe für dieses Bild können in Verständigungsproblemen liegen, die mehrfache Vorsprachen erforderlich machen; sie können außerdem in dem wiederholten Behandeln identischer Sachverhalte liegen (beispielsweise durch Nachreichen von nicht sofort beigebrachten Unterlagen oder dem Nachweis von verabredeten Aktivitäten); sie können aber auch in der Wahrnehmung der Befragten liegen, wenn beispielsweise die Befragten mit Migrationshintergrund im Nachhinein die Gesprächsinhalte nicht den im Fragebogen erfragten unterschiedlichen Komplexen zuordnen. Allerdings ist es auch möglich, dass Vermittlungsfachkräfte sich an einem offensichtlichen integrationsrelevanten Sachverhalt, dem Migrationshintergrund, orientieren und davon ausgehend das Beratungsgespräch in geringerer Komplexität führen.

¹²⁰ Den Ergebnissen zufolge sind ausländische Hilfebedürftige aus der übrigen Welt die signifikant positive Abweichung.

Abbildung 7.2: Komplexität von Beratungsgesprächen und Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft bei Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Männern und Frauen ohne Migrationshintergrund



Dargestellt sind marginale Effekte unter Berücksichtigung von Kontrollvariablen. Farblich gefüllte Balken: $p < 10\%$. Weitere Signifikanzniveaus sind nicht ausgewiesen; siehe hierzu Tabelle C.2.7 im Anhang C.

Quelle: KUB, eigene Berechnungen.

7.3.2 Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft

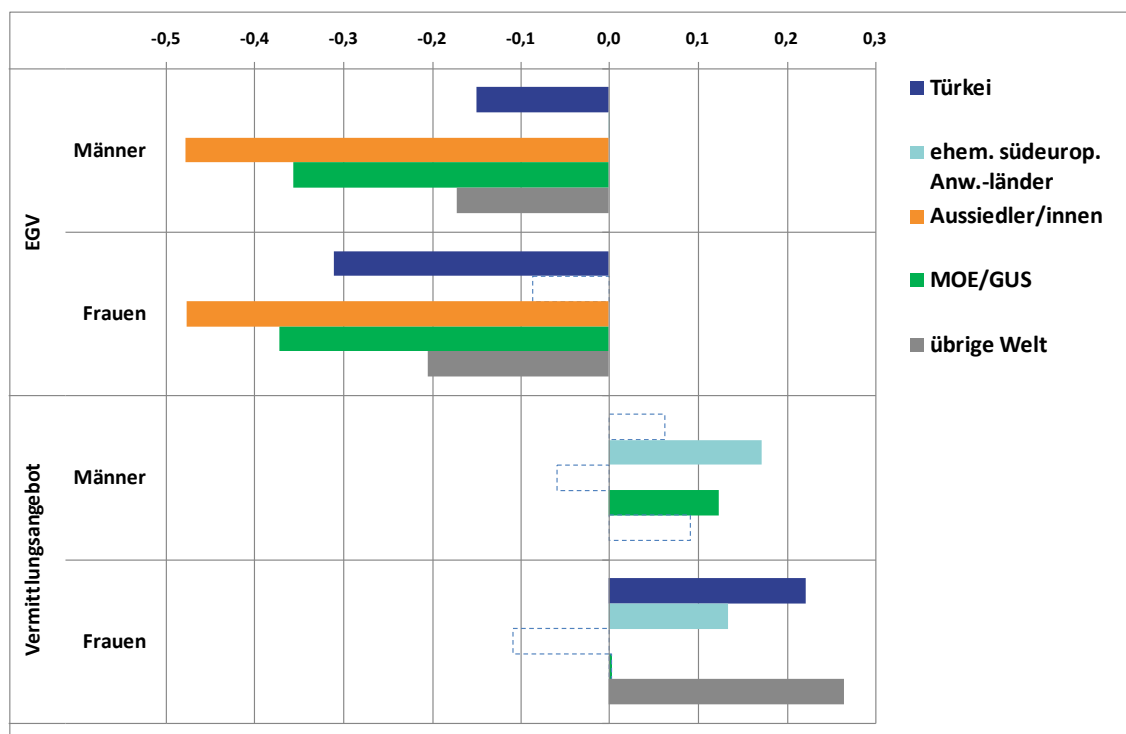
Untersucht man den Zusammenhang von Migrationshintergrund und dem Aktivierungsindikator „Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft in den Aktivierungsprozess“, so fällt auf, dass alle signifikanten Ergebnisse positive Zusammenhänge betreffen. Damit kommt die Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft bei Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund häufiger vor als bei Deutschen ohne Migrationshintergrund (siehe Abbildung 7.2). Die häufigere Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft ist nicht bereits dadurch begründet, dass Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund seltener allein leben, da Singles in diese Analyse nicht eingingen.

Die „Berücksichtigung der Bedarfsgemeinschaft“ kann in der hier verwendeten Operationalisierung auch sehr informell erfolgen (siehe Tabelle 7.1, S. 140). So gilt das Kriterium beispielsweise auch dann als erfüllt, wenn eine Einladung zu einem gemeinsamen Beratungsgespräch mit anderen Haushaltsmitgliedern ausgesprochen wurde. Dies wäre etwa dann gegeben, wenn die Vermittlungsfachkraft einen Hilfebedürftigen bei Verständigungsproblemen auffordert, mit einer sprachkundigen Person, z.B. aus der Familie, erneut zu erscheinen. Dafür spricht, dass die signifikanten Unterschiede sich in jenen Gruppen finden, die auch öfter mangelnde Sprachkenntnisse aufweisen.

7.3.3 Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung

Alle signifikanten Ergebnisse zum Zusammenhang von Migrationshintergrund und Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung zeigen sehr deutlich, dass Eingliederungsvereinbarungen bei Personen mit Migrationshintergrund seltener abgeschlossen werden als bei Deutschen ohne Migrationshintergrund. Von Hilfebedürftigen aus ehemaligen süd-europäischen Anwerbeländern abgesehen, haben Männer und Frauen aus jeder Herkunftsgruppe eine geringere Chance auf eine Eingliederungsvereinbarung als Leistungsbezieher/innen ohne Migrationshintergrund. Innerhalb jeder Herkunftsgruppe haben Frauen eine geringere Chance auf eine Eingliederungsvereinbarung als Männer; besonders ausgeprägt ist dieser Unterschied bei der Herkunftsgruppe „Türkei“. In Abbildung 7.3 zeigt sich das in der Form, dass der Rückstand türkischer Frauen gegenüber Frauen ohne Migrationshintergrund sehr viel größer ist als der Rückstand türkischer Männer gegenüber Männern ohne Migrationshintergrund.

Abbildung 7.3: Eingliederungsvereinbarungen und Vermittlungsangebote an Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Männern und Frauen ohne Migrationshintergrund



Dargestellt sind marginale Effekte unter Berücksichtigung von Kontrollvariablen. Farblich gefüllte Balken: $p < 10\%$. Weitere Signifikanzniveaus sind nicht ausgewiesen; siehe hierzu Tabelle C.2.8 im Anhang C.2. Quelle: KUB, eigene Berechnungen.

7.3.4 Unterbreitung von Vermittlungsangeboten (Arbeits- oder Ausbildungsplatz)

Bereits in der deskriptiven Auswertung wird deutlich, dass Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund – insbesondere türkische und südeuropäische Männer, aber auch Män-

ner und Frauen aus der übrigen Welt – häufiger ein Jobangebot oder ein Ausbildungsplatzangebot erhalten als Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund (siehe Tabelle 7.2).

Tabelle 7.2: Vermittlungsangebote, nach Herkunftsgruppen und Geschlecht

	eHb ohne MH %	Türkei %	ehem. südeur. Anw.- länder %	Aus- sied- ler/innen %	MOE / GUS %	übrige Welt %
<i>alle</i>						
Vollzeitstelle	12,2	16,3	11,2	12,0	6,1	15,7
Teilzeitstelle	9,0	14,3	16,4	6,5	10,9	10,8
Ausbildungsstelle ⁺	17,3	9,9*	14,5*	29,2	12,2*	13,7*
Verm.angebote insg.	19,2	26,2	25,5	17,8	17,1	24,3
<i>Männer</i>						
Vollzeitstelle	14,6	21,8	18,5	14,5	10,4	16,5
Teilzeitstelle	7,4	14,0	26,1	5,7	6,4	8,3
Ausbildungsstelle ⁺	19,5	12,8*	29,6*	35,9*	24,0*	16,8*
Verm.angebote insg.	20,7	31,0	38,5	19,6	18,6	25,5
<i>Frauen</i>						
Vollzeitstelle	9,7	11,2	4,6	9,5	4,3	14,7
Teilzeitstelle	10,5	14,6	7,6	7,3	12,9	14,2
Ausbildungsstelle ⁺	15,4	7,3*	8,7*	19,8*	6,2*	10,7*
Verm.angebote insg.	17,8	21,6	13,7	15,8	16,5	22,5

+ - Frage nur an Personen unter 25 Jahre; * < 30 Fälle. Summe der Komponenten (VZ-, TZ-Stelle, Ausbildungsstelle) ist ungleich dem Wert für „insgesamt“, da der Prozentwert für „Ausbildungsstelle“ sich auf Personen unter 25 Jahre bezieht.

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Dieses bestätigt sich in der multivariaten Analyse für die Herkunftsregionen (siehe Abbildung 7.3). Bei einigen Herkunftsregionen ist der Unterschied gegenüber den Leistungsbeziehern ohne Migrationshintergrund signifikant (Männer: ehemalige südeuropäische Anwerbeländer, mittel- und osteuropäische Staaten einschließlich GUS; Frauen: Türkei, ehemalige südeuropäische Anwerbeländer sowie übrige Welt). Die deskriptive Analyse zeigt aber auch, dass die Art des Integrationsangebotes sich für Männer und Frauen unterscheidet: Männer erhalten öfter ein Ausbildungsplatzangebot oder ein Angebot auf eine Vollzeitstelle; Frauen erhalten öfter ein Angebot auf eine Teilzeitstelle. Diesen Unterschieden kann aufgrund unzureichender Fallzahlen in der multivariaten Auswertung nicht nachgegangen werden. Aus gleichstellungspolitischer Sicht erscheint dieses Ergebnis gleichwohl in höchstem Maße ambivalent: Eine Aktivierung durch Vermittlungsangebote gerade von Frauen mit Migrationshintergrund ist sicher anzustreben, doch in der Art der Integrationsangebote (eher Teilzeitstellen, weniger Ausbildungsstellen) werden Chancengleichheiten verfestigt. Für eine gesicherte Bewertung sind aber neben den – hier beobachteten – Handlungen der Vermittlungsfachkräfte (in Form der Vermittlungsangebote) auch die Interessen der Frauen zu berücksichtigen, über die hier keine Informationen vorliegen.

7.3.5 Sanktionen

Sanktionen wurden deutlich öfter angedroht als umgesetzt. Interpretiert man die Relation von „Sanktionsdrohungen“ zu „Sanktionen“ als Wirksamkeit der Drohung bzw. als Fähigkeit der betreffenden Gruppe zur angemessenen Reaktion auf die Drohung, dann wirkt die konkrete Warnung vor Sanktionen besonders gut bei Aussiedler/innen, bei Leistungsbezieher/innen aus mittel- und osteuropäischen Ländern (einschließlich GUS) und bei Deutschen ohne Migrationshintergrund (vgl. Tabelle 7.3). Bei Leistungsbezieher/innen mit türkischem Migrationshintergrund, bei Frauen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern sowie bei Männern aus der „übrigen Welt“ dagegen beträgt die „Sanktionsquote“ mehr als die Hälfte der „Drohquote“. Im Ergebnis differiert der Vollzug von Sanktionen stärker zwischen den Herkunftsgruppen als ihre Androhung: Während etwa jede/r vierte Leistungsbezieher/in mit türkischem Migrationshintergrund von einer Sanktion berichtete, gilt dieses nur für etwa jede/n Zwanzigste/n aus den mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich GUS.

Die sanktionierten Leistungsbezieher/innen bewerten die Sanktion in ihrer überwiegenden Mehrheit als nicht gerechtfertigt. Unter türkischen Frauen und südeuropäischen Männern (beides Gruppen mit hoher Sanktionshäufigkeit) ist eine entsprechende Einschätzung sogar zu fast 90 Prozent verbreitet. Die besonders hohe Nichtakzeptanz von Sanktionen unter weiblichen türkischen Hilfebedürftigen kann zusammen mit der relativ hohen berichteten Sanktionshäufigkeit in dieser Gruppe als Indiz dafür angesehen werden, dass relevante Teile dieser Gruppe das dem SGB II zugrunde liegende „*Adult Worker Model*“ nicht in ihre familiäre Lebenswirklichkeit übersetzen können (siehe auch Anhang A, S. 173ff.).

Die Befunde zur differenzierten Sanktionshäufigkeit von Leistungsbezieher/innen aus unterschiedlichen Herkunftsgruppen werden durch die multivariaten Ergebnisse bestätigt: Personen mit türkischem und (übrigem) südeuropäischem Migrationshintergrund werden signifikant häufiger sanktioniert als Deutsche ohne Migrationshintergrund (ohne Abbildung, siehe Tabelle C.2.8 im Anhang C2). Hingegen werden Aussiedler/innen sowie Männer und Frauen mit mittel- und osteuropäischem Migrationshintergrund (einschließlich GUS) signifikant seltener sanktioniert als Personen ohne Migrationshintergrund. Es zeigen also auch die multivariaten Ergebnisse, dass zwar nicht davon gesprochen werden kann, dass Personen mit Migrationshintergrund generell häufiger oder seltener mit Sanktionen konfrontiert würden als Deutsche ohne Migrationshintergrund, dass aber die Sanktionierungspraxis signifikante Unterschiede zwischen den Herkunftsgruppen aufweist, die nicht durch die einbezogenen Kontrollvariablen erklärt werden.

Tabelle 7.3: Sanktionen, nach Herkunft und Geschlecht

	eHb ohne MH	Türkei	ehem. südeur. Anw.- länder	Aussied- ler/innen	MOE / GUS	übrige Welt
	%	%	%	%	%	%
<i>alle</i>						
Sanktion angedroht	27,7	29,9	30,0	25,6	17,8	28,9
sanktioniert	11,5	24,8	17,9	4,6	5,7	18,3
Sanktion „nicht gerechtfertigt“	72,6	79,2	75,6	75,0	45,6	65,7
<i>Männer</i>						
Sanktion angedroht	28,5	36,4	38,7	28,1	22,2	32,1
sanktioniert	12,5	26,7	18,6	4,7	7,8	23,1
Sanktion „nicht gerechtfertigt“	69,5	71,4	88,0	80,5	62,2	74,5
<i>Frauen</i>						
Sanktion angedroht	26,9	23,7	22,1	23,0	15,9	24,8
Sanktioniert	10,5	23,1	17,3	4,5	4,8	12,4
Sanktion „nicht gerechtfertigt“	76,4	88,5	61,1	68,9	34,2	45,8

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

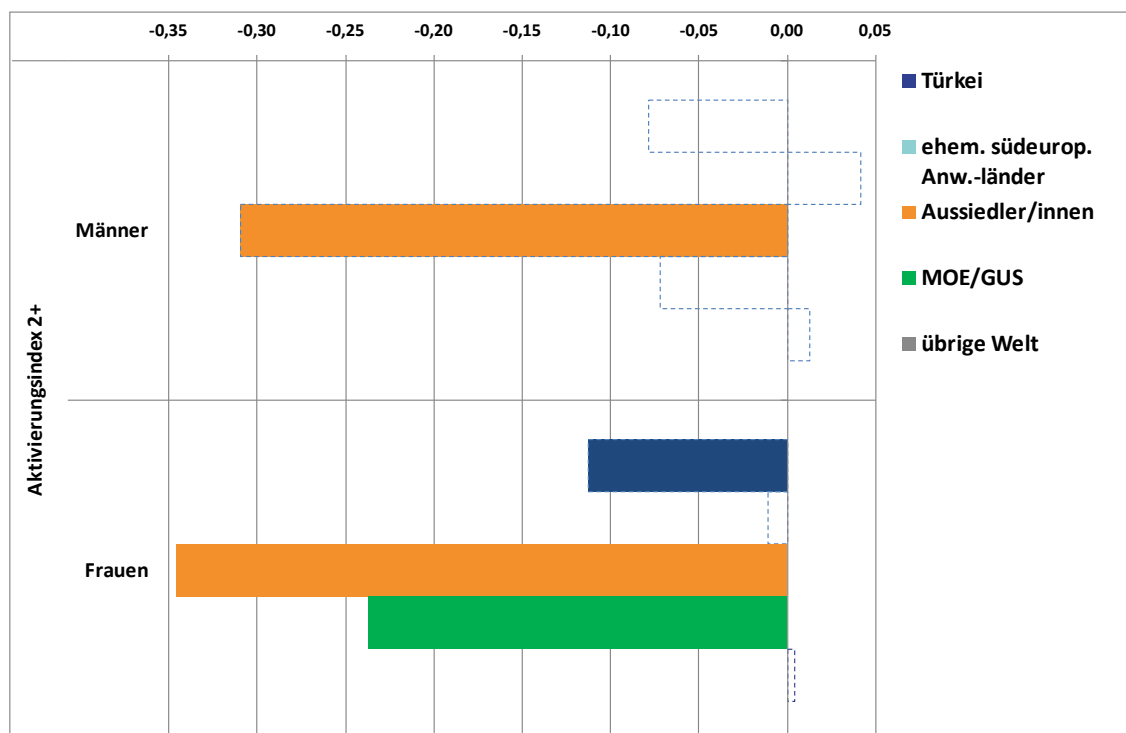
7.3.6 Aktivierungsintensität anhand des Aktivierungsindex

Soweit sinnvoll, wurden die unterschiedlichen Aspekte der Aktivierung zu einem Index zusammengefasst.¹²¹ Unterschieden wird, ob die Aktivierung „schwach“ (keine oder nur eine einzige Form der Aktivierung) oder „stark“ war (mindestens zwei der maximal drei Elemente – Beratungsgespräche, Eingliederungsvereinbarungen, Vermittlungsangebote – müssen gegeben sein).

Die multivariaten Ergebnisse zeigen, dass Hilfebedürftige mit osteuropäischem Migrationshintergrund (Aussiedler/innen sowie Personen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten einschließlich GUS) seltener „stark“ aktiviert werden als Deutsche ohne Migrationshintergrund (siehe Abbildung 7.4). Sofern signifikant, ist der negative Effekt bei Frauen mit Migrationshintergrund stärker als bei Männern. Dieses Ergebnis war aus der Analyse der einzelnen Aspekte der Aktivierung nicht von vornherein zu erwarten, zeigten doch hinsichtlich der Beratungsgespräche und der Integrationsangebote vielfach Hilfebedürftige unterschiedlicher Herkunftsgruppen eine höhere Aktivierungswahrscheinlichkeit. Doch offenbar schlägt die eindeutig geringere Wahrscheinlichkeit auf den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung auf den Index durch.

¹²¹ Dem Aktivierungsindex liegt zugrunde, ob ein Beratungsgespräch stattgefunden hat, ob eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen wurde und ob ein Arbeits- bzw. Ausbildungsplatzangebot unterbreitet wurde. Die minimale Ausprägung des Indexes ist 0, die maximale 3. Für den Index konnte nicht berücksichtigt werden, ob mindestens 3 Beratungsgespräche stattgefunden haben (da sich die Frage überschneidet mit der Frage, ob mindestens 1 Beratungsgespräch stattgefunden hat), die Anzahl der Beratungsthemen (weil die Anzahl nicht nur vom Beratungsgespräch, sondern auch von den Voraussetzungen auf Seiten des/der Leistungsbeziehers/in abhängt), die Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft (da diese Frage nur an Personen mit einer Bedarfsgemeinschaft ging) sowie ob bereits eine Sanktion erfahren wurde (da weder das Vorliegen noch das Fehlen einer Sanktion als erfolgte oder ausbleibende Aktivierung zu deuten ist).

Abbildung 7.4: Binärer Aktivierungsindex bei Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Männern und Frauen ohne Migrationshintergrund



Dargestellt sind marginale Effekte unter Berücksichtigung von Kontrollvariablen. Farblich gefüllte Balken: $p < 10\%$. Weitere Signifikanzniveaus sind nicht ausgewiesen; siehe hierzu Tabelle C.2.8 im Anhang C.2.

Quelle: KUB, eigene Berechnungen.

7.3.7 Zusammenfassung

Die eingangs gestellte Frage, ob erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund signifikant anders aktiviert werden als Deutsche ohne Migrationshintergrund, lässt sich nun zusammenfassend beantworten: Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund werden nach der Analyse unterschiedlicher Aktivierungsinstrumente anders aktiviert als Deutsche ohne Migrationshintergrund. Auf Grundlage des binären Aktivierungsindex gibt es Anzeichen einer in einigen Herkunftsgruppen signifikant schwächeren Aktivierung. Die empirischen Befunde zeigen aber vor allem eine starke Varianz zwischen den Herkunftsgruppen und teilweise auch zwischen den Geschlechtern auf. Leistungsbezieher/innen mit Migrationshintergrund haben zwar tendenziell weniger komplexe Beratungsgespräche und schließen seltener eine Eingliederungsvereinbarung ab, jedoch finden tendenziell häufiger Beratungsgespräche und die Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft in den Aktivierungsprozess statt, und es werden häufiger Arbeits- und Ausbildungsangebote unterbreitet als bei Deutschen ohne Migrationshintergrund.

7.4 Zusammenhänge der Aktivierung mit den arbeitsmarktpolitischen Zielen

7.4.1 Methodische Vorbemerkungen

Das Vorgehen für die zweite Frage dieses Kapitels („Hat die Aktivierung der Hilfebedürftigen dieselben Wirkungen wie auf deutsche Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund?“) lässt sich durch Verweis auf das Vorgehen in Kapitel 6 erläutern. Ziel ist, zu erfahren, ob die Zielindikatoren des SGB II mit den einbezogenen Formen der Aktivierung für Personen mit Migrationshintergrund in der gleichen Weise zusammenhängen wie für deutsche Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund. Abhängige Variable ist also jeweils der Abgang aus dem Leistungsbezug, die Integration in Beschäftigung oder die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit. Für jeden Aktivierungsindikator werden – wie in Kapitel 6 – *herkunftsgruppenspezifische Schätzungen* durchgeführt.

Die Zielindikatoren sind operationalisiert wie in Kapitel 6, d.h. als Zustand zum zweiten Befragungszeitpunkt gegeben den „Risikozustand“ (Leistungsbezug bzw. nicht erwerbstätig) zum ersten Befragungszeitpunkt bzw. der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit zwischen beiden Befragungszeitpunkten. Wie im Abschnitt 7.3 werden für die Aktivierungsindikatoren in der Regel Informationen zum zweiten Befragungszeitpunkt zugrunde gelegt. Dies ist für die Auffrischungs- und Ergänzungsstichprobe nicht anders möglich, stellt aber für die Interpretation der Ergebnisse in diesem Abschnitt ein fundamentales Problem dar. Denn um die Wirkung der Aktivierung auf die Zielindikatoren zu bestimmen, muss die Aktivierung zu einem früheren Zeitpunkt als die potenzielle Zielerreichung beobachtet werden.¹²² Dieses Kausalitätsproblem (*reversed causality*, „Henne-Ei-Problem“) tritt in Querschnittsbefragungen häufig auf und lässt sich hier nicht empirisch, sondern nur unter Zuhilfenahme von theoretischen Annahmen lösen. Ist beispielsweise ein positiver Zusammenhang zwischen dem Erhalt eines Vermittlungsangebotes durch die Grundsicherungsstelle und der Aufnahme einer Beschäftigung zu beobachten, dann ist auch ohne weitere empirische Information plausibel, dass das Jobangebot der Beschäftigungsaufnahme vorausging und nicht umgekehrt. Weniger eindeutig wäre aber ein positiver Zusammenhang zwischen dem Stattfinden von Beratungsgesprächen und dem Abgang aus dem Leistungsbezug, denn ein bevorstehender Abgang aus dem Leistungsbezug kann Beratungsgespräche bei der Grundsicherungsstelle auslösen. Kann keine theoretisch gestützte Hypothese vorab formuliert werden, dann sollten Querschnittsregressionen nur sehr zurückhaltend für Wirkungsanalysen eingesetzt werden.

Neben dem Kausalitätsproblem kann sich auch die nicht geklärte Endogenität verzerrend auswirken. Endogenität bedeutet hier, dass sowohl erklärende als auch zu erklärende Variablen von einer dritten, unbeobachteten Größe abhängen. Beispielsweise können Personen mit vielen Beratungsgesprächen zugleich Personen mit hohem Beratungsbedarf und folglich schlechten Abgangschancen sein; ähnliches gilt für die Inter-

¹²² Aus diesem Grund wurde im UF3 des 6c-Forschungsverbundes die Kundenbefragung als eine Panelbefragung angelegt. Der Panelcharakter konnte aber nur teilweise umgesetzt werden und erstreckte sich nicht auf die hier verwendeten Aktivierungsindikatoren.

pretation des Indikators „Berücksichtigung der Bedarfsgemeinschaft“. Die geschätzten Koeffizienten geben dann zwar Richtung und Stärke des Zusammenhangs von Beratungsgesprächen und Abgangschancen wieder, lassen sich aber nicht kausal interpretieren.¹²³

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist daher unbedingt im Blick zu behalten, dass nicht kausale „Wirkungen“, sondern Zusammenhänge ermittelt werden; die untersuchte Frage ist, ob sich für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund die gleichen Zusammenhänge zwischen Aktivierung und Zielindikatoren zeigen wie für Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund.¹²⁴

Aufgrund dieser Überlegungen sind einige der deskriptiv verwendeten Aktivierungsindikatoren in den folgenden Analysen nicht sinnvoll verwendbar:

- Zusammenhänge zwischen *Aktivierung der Bedarfsgemeinschaft* und arbeitsmarktpolitischen Zielen lassen sich nur dort analysieren, wo es tatsächlich eine Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaft gibt.
- Zusammenhänge zwischen *Beratungsgesprächen* (Häufigkeit und Komplexität) und den arbeitsmarktpolitischen Zielen können durch die angesprochene Endogenität verzerrt sein: Hoher Beratungsbedarf kann auch individuelle Problemlagen widerspiegeln, die wiederum Integrationen unwahrscheinlicher werden lassen.
- Zusammenhänge zwischen *Sanktionen* und arbeitsmarktpolitischen Zielen lassen sich nicht eindeutig vermuten: Sanktionen sollte ein Fehlverhalten vorausgehen, was sich in negativen Zusammenhängen zu den Zielindikatoren niederschlagen könnte (aber nicht muss!); Sanktionen sollten aber nur dann eingesetzt werden, wenn sie eine Verhaltensänderung bewirken können, was wiederum positiv auf die Zielindikatoren wirken sollte (siehe auch Koch et al. 2009, S. 122f.).

Die folgenden Analysen beschränken sich folglich auf den Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen sowie das Unterbreiten von Vermittlungsangeboten, für die von einem positiven Zusammenhang zu den arbeitsmarktpolitischen Zielen ausgegangen werden kann.

7.4.2 Eingliederungsvereinbarungen und Vermittlungsangebote: Ähnliche Zusammenhänge für Hilfebedürftige mit und ohne Migrationshintergrund?

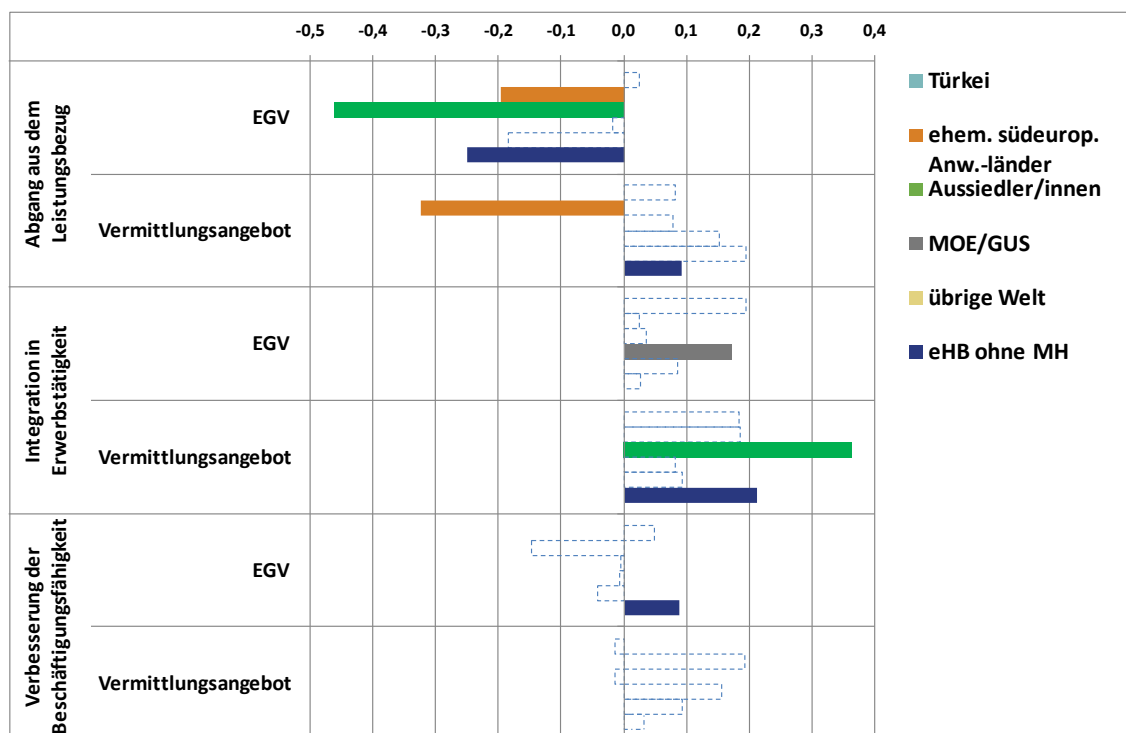
Für beide Aktivierungsindikatoren lautet die Hypothese, dass jeweils ein positiver Zusammenhang zur Wahrscheinlichkeit einer Integration in Beschäftigung zu erwarten ist, weil entweder unmittelbar ein Angebot unterbreitet wird, oder konkrete Schritte abge-

¹²³ Aus diesem Grund wird in neueren Wirkungsanalysen nach Möglichkeit mit Matching-Verfahren gearbeitet, siehe z.B. Kapitel 8. Dies ist hier aufgrund unzureichender Fallzahlen nicht möglich.

¹²⁴ Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die hier geschätzten Modelle zu Zusammenhängen zwischen Aktivierung und Migrationshintergrund nicht alle potenziell relevanten Variablen enthalten, um die Modelle angesichts der verfügbaren Fallzahl nicht zu überdehnen. Insbesondere wurden Merkmale, die Potenziale und Hemmnisse für die Zielerreichung abbilden, hier nicht aufgenommen (Sprachkom-

sprochen und Verpflichtungen individuell verabredet werden, die in Beschäftigung führen sollen. Als Folge ist auch ein Abgang aus der Hilfebedürftigkeit zu erwarten.

Abbildung 7.5: Zusammenhang zwischen Eingliederungsvereinbarungen und Vermittlungsangebot und den arbeitsmarktpolitischen Zielen, nach Herkunftsgruppen



Dargestellt sind marginale Effekte unter Berücksichtigung von Kontrollvariablen. Farblich gefüllte Balken: $p < 10\%$. Weitere Signifikanzniveaus sind nicht ausgewiesen; siehe hierzu Tabelle C.2.9. bis Tabelle C.2.11 im Anhang C.2. Quelle: KUB, eigene Berechnungen.

Das durchgängig positive Vorzeichen des Schätzkoeffizienten für den Zusammenhang zwischen dem Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung und der Integration in Beschäftigung entspricht den theoretischen Erwartungen, doch signifikant ist dieser Koeffizient nur für Leistungsbezieher/innen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten einschließlich GUS (vgl. Abbildung 7.5). Zur Beschäftigungsfähigkeit gibt es ebenfalls einen positiven Zusammenhang, der hier allerdings nur für die Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund signifikant ist. In der Tendenz zeigt sich damit, dass der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung in einem positiven Zusammenhang mit den beiden arbeitsmarktpolitischen Zielen „Erwerbsintegration“ und „Beschäftigungsfähigkeit“ steht. Ein solcher Zusammenhang bestätigt sich aber nicht, wenn der Abgang aus dem Leistungsbezug betrachtet wird: Hier ist der Zusammenhang in allen Herkunftsgruppen negativ, wenngleich er nur für Deutsche ohne Migrationshintergrund, Personen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern sowie Aussiedler/innen signifikant wird. Das kann dahingehend interpretiert werden, dass unter Kontrolle aller übr-

petenzen, Erwerbsorientierungen, siehe Kapitel 6). Deren Einfluss auf die Zielerreichung war relativ gering, so dass die Verzerrung aufgrund ihrer Nichtberücksichtigung ebenfalls gering ausfallen dürfte.

gen einbezogenen Merkmale Eingliederungsvereinbarungen öfter dort eingesetzt werden, wo es nicht gelingt, den Leistungsbezug zu verlassen.

Erwartungsgemäß ist der Zusammenhang zwischen dem Unterbreiten von Vermittlungsangeboten und der Erwerbsintegration ebenfalls positiv, was sich auch als signifikanter Zusammenhang für Deutsche ohne Migrationshintergrund und als relativ starker Effekt bei Aussiedler/innen zeigt. Leistungsbezieher/innen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern verfehlen das Signifikanzniveau von 10 Prozent nur sehr knapp. Die Zusammenhänge zwischen dem Vorliegen eines Vermittlungsangebotes und der Überwindung des Leistungsbezuges sind uneinheitlich. In den meisten Herkunftsgruppen ist der Zusammenhang positiv (signifikant aber nur für die Deutschen ohne Migrationshintergrund), d.h. dass das Unterbreiten eines Vermittlungsangebotes auch mit erhöhten Chancen, den Leistungsbezug zu beenden, einhergeht. Doch für Leistungsbezieher aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern ist dieser Zusammenhang signifikant negativ.

Zur Beschäftigungsfähigkeit derjenigen, die trotz eines Vermittlungsangebotes keine Beschäftigung aufgenommen haben, gibt es keinen Zusammenhang zum Unterbreiten eines Vermittlungsangebotes. Das heißt, die Beschäftigungsfähigkeit wird weder positiv noch negativ beeinflusst, wenn ein Vermittlungsangebot unterbreitet wurde, das nicht in Beschäftigung geführt hat.

7.5 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Eingliederungsvereinbarungen und das Unterbreiten von Vermittlungsangeboten bei Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund gleichermaßen positiv mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit korrelieren. Die Zusammenhänge zum Verlassen des Leistungsbezugs und zur Beschäftigungsfähigkeit sind dagegen uneinheitlich und bei letzterer überwiegend nicht signifikant. Hier liegen offensichtlich Endogenitätsprobleme vor (vgl. S. 149). Nur beim Zusammenhang zwischen Vermittlungsangeboten und Verlassen des Leistungsbezuges gibt es signifikant unterschiedliche Wirkungsrichtungen zwischen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund und einer der Herkunftsgruppen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund. Tendenziell führt die Analyse der Aktivierungen also zu dem gleichen Ergebnis wie die im folgenden Kapitel 8 präsentierte Analyse der Maßnahmeteilnahme: Arbeitsmarktpolitik wirkt auf Migrant/innen nicht anders als auf Deutsche ohne Migrationshintergrund; deskriptiv beobachtbare Unterschiede sind auf Unterschiede in den sozialen Umständen der Personen und Bedarfsgemeinschaften zurückzuführen, nicht auf den Migrationshintergrund als solchen.

Abgesehen von dem Detailbefund, dass das Unterbreiten von Vermittlungsangeboten bei Frauen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern negativ mit dem Verlassen des Leistungsbezuges korreliert, während in den übrigen Herkunftsgruppen ein positiver Zusammenhang zu beobachten ist (aber nur signifikant für Deutsche ohne Migrationshintergrund), fallen die Zusammenhänge zwischen den Aktivierungsindika-

toren (Eingliederungsvereinbarung und Vermittlungsangebot) und den arbeitsmarktpolitischen Zielindikatoren in allen Herkunftsgruppen sehr ähnlich aus.

8 Evaluation der Wirkungen von Maßnahmen zur Förderung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger: Unterschiede zwischen Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund

8.1 Einleitung: Inhalt und Ziele der Wirkungsanalysen

Ein zentraler Bestandteil der Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige sind die vielfältigen Instrumente zur arbeitsmarktpolitischen Förderung. Hierbei können die Grundsicherungsstellen auf der einen Seite Instrumente aus dem Rechtskreis SGB III, auf der anderen Seite aber auch eigenständige Förderinstrumente der Grundsicherung, wie z.B. sogenannte Ein-Euro-Jobs, einsetzen. Diese Maßnahmen sollen einen Beitrag zur Eingliederung in Arbeit leisten und somit zur Überwindung bzw. Reduzierung der Hilfebedürftigkeit führen. Die Berücksichtigung der Wirkungen der Instrumente zur Aktivierung ist somit auch zentraler Gegenstand in der Analyse der gesamten Wirkungen des SGB II auf Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Die Analyse und Identifikation der Förderung durch Instrumente ist daher Gegenstand dieses Abschnittes und erfolgt durch Untersuchung von drei Teilaspekten.¹²⁵

Zunächst gilt es, Unterschiede im Maßnahmespektrum und im Maßnahmezugang zwischen Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund zu untersuchen. Diese können sich aufgrund von Unterschieden in der Soziodemographie der Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund ergeben. So unterscheiden sich die Hilfebedürftigen in der Grundsicherung z.B. im Hinblick auf die durchschnittliche Qualifikation oder die Größe der Bedarfsgemeinschaft (siehe hierzu Abschnitte 3.4 und 3.5, S. 59ff. sowie Abschnitt B.3.5.1 im Anhang B). Ob solche Unterschiede in der Zuweisung der Hilfebedürftigen in die Maßnahmen eine Rolle spielen und in welche Maßnahmen die Personen mit Migrationshintergrund besonders zugewiesen werden, wird daher im ersten Teilschritt analysiert.

Nach der Identifikation des migrationsspezifischen Maßnahmemix' zur Aktivierung und relevanter Determinanten der Zuweisung werden im nächsten Schritt die Wirkungen der Instrumente betrachtet. Hierzu wird eine Auswahl der quantitativ bedeutsamsten Förderinstrumente, die von den SGB II-Trägern eingesetzt werden, getroffen und im Anschluss werden die individuellen Maßnahmewirkungen einer Teilnahme evaluiert. Die Auswahl beschränkt sich dabei auf klar abgegrenzte Instrumente. Hierzu sind zum einen die rechtlichen Grundlagen, zum anderen aber auch die Verfügbarkeit aussagekräftiger Daten maßgeblich.¹²⁶ Um differenzierte Aussagen zur Wirksamkeit zu treffen, werden

¹²⁵ Untersucht wird eine Auswahl der wichtigsten in den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit abgebildeten Maßnahmen: Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, Trainingsmaßnahmen, Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung sowie die Arbeitsvermittlung durch Dritte. Zur Aktivierung und Arbeitsvermittlung durch die Grundsicherungsstellen selbst vgl. das vorstehende Kapitel 7, S. 139ff.

¹²⁶ Aufgrund einer nicht ausreichenden Qualifizierung der Inhalte in der verwendeten Datenbasis werden die sogenannten sonstigen weiteren Leistungen (SWL) nach § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II nicht in die Wir-

dabei die Effekte auf drei zentrale Ergebnisvariablen ermittelt: den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit, die Aufnahme von Beschäftigung und die Aufnahme von bedarfsdeckender Beschäftigung.¹²⁷ Zusätzlich werden in den Wirksamkeitsanalysen geschlechtsspezifische Unterschiede sowie Unterschiede für verschiedene Untergruppen der Personen mit Migrationshintergrund berücksichtigt.

Um den kausalen Effekt einer Maßnahme zu identifizieren, d.h. die Veränderung im Arbeitsmarkterfolg, die nur auf die Teilnahme an der Maßnahme zurückzuführen ist, ist die Approximation der kontrafaktischen Situation ohne Teilnahme notwendig. Zur Approximation verwenden wir einen *Propensity Score Matching*-Ansatz mit Berücksichtigung dynamischer Selektion.¹²⁸ Die grundlegende Idee des Verfahrens ist dabei, aus einer großen Gruppe von Nichtteilnehmern an der Maßnahme diejenigen auszuwählen, die den Teilnehmern in allen arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften vergleichbar sind, sich aber in der Teilnahme unterscheiden. Die Möglichkeit, zu unterschiedlichen Zeitpunkten während des Leistungsbezugs an Maßnahmen teilzunehmen, muss in der Definition der vergleichbaren Nichtteilnehmer besonders berücksichtigt werden. Aus dem Vergleich der Erfolgsindikatoren am Arbeitsmarkt nach der Teilnahme ist die Differenz zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern dann als mittlerer kausaler Effekt der Maßnahme zu interpretieren. Die Ergebnisse zeigen, wie erfolgreich bzw. erfolglos die eingesetzten Instrumente im Hinblick auf die Ergebnisvariablen sind.

Der dritte Teilaspekt untersucht, inwieweit der Migrationshintergrund zu den Unterschieden in den Wirkungen der einzelnen Maßnahmen beiträgt. Hierzu ist die deskriptive Gegenüberstellung der Maßnahmeeffekte aus den separat durchgeführten Evaluationen nur bedingt geeignet, da diese Unterschiede auch aufgrund unterschiedlicher Strukturen der übrigen Eigenschaften entstehen können. Eine Identifikation des kausalen Unterschieds aufgrund eines vorhandenen Migrationshintergrunds ist auf diese Weise nicht möglich. Um den kausalen Unterschied zu identifizieren, müssen daher die Effektdifferenz, die sich aufgrund beobachteter Merkmale ergibt, und die Effektdifferenz, die als Residualgröße auf den Migrationshintergrund zurückzuführen ist, voneinander getrennt werden. Hierzu wurde eine Effektdekomposition entwickelt, die den separaten Ausweis der Beiträge der soziodemographischen Unterschiede und den Beitrag des Migrationshintergrunds erlaubt.

Die Datengrundlage der empirischen Analysen in diesem Abschnitt ist ein Datensatz von Zugängen in den Bereich der Grundsicherung im Jahr 2006, der aus verschiedenen Quellen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und der Bundesagentur für Arbeit (BA) eigens für die vorliegende Untersuchung konzipiert und generiert worden ist. Das umfangreiche Merkmalsspektrum (insbesondere zur Erwerbsbiographie der Hilfebedürftigen) sowie die große Fallzahl von Beobachtungen machen die

kungsanalysen einbezogen. Bei diesen Maßnahmen kann nicht identifiziert werden, welche Inhalte in den angebotenen Aktivitäten vermittelt werden. Daher ist auch die Ableitung politischer Handlungsempfehlungen für diese Maßnahmen nicht möglich.

¹²⁷ Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisvariablen findet sich in Abschnitt B.3.5.2 im Anhang. Im Anhang werden zusätzlich der Abgang aus Arbeitslosigkeit und die Teilnahme an weiteren Maßnahmen als Ergebnisvariablen betrachtet.

¹²⁸ Siehe hierzu z.B. Sianesi (2004) und Thomsen (2007).

Berücksichtigung von Heterogenität in den Effekten für verschiedene Förderarten, für unterschiedliche Personengruppen und die Berücksichtigung der dynamischen Selektion in die Maßnahmen möglich.

Ergänzend zu den nachfolgend dargestellten Ergebnissen findet sich eine ausführliche Erläuterung der durchgeführten Analysen in Anhang B.3. Zusätzliche Ergebnisse der Schätzungen sowie weitere Ergebnisse der Daten werden in dem zusätzlichen Tabellenanhang C.3 dargestellt.

8.2 Daten für die empirische Untersuchung

8.2.1 Grundgesamtheit

Die Grundgesamtheit der empirischen Analysen in diesem Abschnitt sind alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Alter von 15 bis 64 Jahren nach § 7 SGB II ohne Beschränkung des Erwerbsstatus, die zwischen dem 1. Januar 2006 und dem 31. Dezember 2006 in den Rechtskreis SGB II zugegangen sind.¹²⁹ Es werden nur Personen betrachtet, die von einem SGB II-Träger mit Nutzung des Fachverfahrens *A2LL* der Bundesagentur für Arbeit in dem genannten Zeitraum betreut wurden. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die Personenmerkmale in den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) enthalten sind. Die Beschränkung auf Kreise, die das Fachverfahren *A2LL* nutzen, führt dazu, dass die Grundgesamtheit regional auf Arbeitsgemeinschaften und Grundsicherungsstellen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung eingeschränkt wird. Zugelassene kommunale Träger bleiben unberücksichtigt.¹³⁰

8.2.2 Definition der Untersuchungsgruppen und Identifikation in den Daten

Die von den Kooperationspartnern im Forschungsverbund festgelegte und auf die genutzten Befragungsdaten angewendete Definition von Migrationshintergrund (vgl. S. 32) lässt sich mit den BA-Geschäftsdaten nur teilweise bzw. näherungsweise reproduzieren. Unproblematisch ist die Identifizierung von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Die Definitionsbestandteile, mit denen Deutsche mit Migrationshintergrund identifiziert werden sollen, setzen jedoch Informationen über die Eltern (Geburtsland der Eltern) und über den häuslichen Sprachgebrauch voraus. Beides wird aber im Vermittlungsprozess nicht erhoben. Folglich kann man sich der Identifizierung von Migrationshintergründen, die nicht über die aktuelle Staatsangehörigkeit definierbar sind, nur

¹²⁹ Eine ausführliche Beschreibung der verwendeten Datenbasis, der Identifikation der Untersuchungsgruppen und der Maßnahmen findet sich in Anhang B.3. Personen werden nur dann als Zugänge in den Rechtskreis SGB II definiert, wenn sie innerhalb der letzten drei Monate vor dem Zugangsmonat nicht im Rechtskreis SGB II gemeldet waren und keine Leistungen der Grundsicherung bezogen haben. Dies bedeutet, dass z.B. Personen, die als Zugang im Januar 2006 berücksichtigt werden, nicht im Oktober, November und Dezember 2005 im Rechtskreis gemeldet sein dürfen. Personen, die im Dezember 2006 zugehen, sind Zugänge in diesem Sinne, wenn sie im September, Oktober und November 2006 nicht gemeldet waren.

¹³⁰ Die Untersuchung von Unterschieden in den Wirkungen der Grundsicherung in den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung wurde im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II durchgeführt (vgl. ZEW et al. 2008). Durch die enge personelle Verbindung beider Forschungsvorhaben werden die dort gewonnen Erkenntnisse für dieses Projekt verwendet.

über die Kundenhistorik nähern. Eingebürgerte mit Migrationshintergrund sind dann diejenigen Deutschen, die bei einem früheren Kontakt mit der BA als Ausländer erfasst wurden; als (Spät-)Aussiedler/innen können diejenigen Deutschen identifiziert werden, die bei einem früheren Kundenkontakt als solche gekennzeichnet wurden oder mit Maßnahmen gefördert wurden, die diesem Personenkreis vorbehalten waren. In jedem Fall kann ein Migrationshintergrund nur bei jenen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit aktuell deutscher Staatsangehörigkeit identifiziert werden, die entweder vor ihrer Einbürgerung oder nicht später als 5 Jahre nach ihrer Einreise als (Spät-)Aussiedler/innen als Kund/innen der BA in Erscheinung getreten sind.

Aus diesem Grund unterscheidet sich der identifizierte Migrationshintergrund in den Geschäftsdaten zwangsläufig von der in den anderen Untersuchungsteilen verwendeten Definition. Er ist hier gegeben, wenn:

- (1) die Person keine deutsche Staatsangehörigkeit hat oder
- (2) die Person eine deutsche Staatsangehörigkeit hat, diese aber erst durch Einbürgerung erworben oder aufgrund gesetzlicher Regelungen (Aussiedler/Spätaussiedler) zugewiesen bekommen hat.¹³¹

Auf der Grundlage der Informationen der Geschäftsdaten werden entsprechend der Definition vier Personengruppen für die Untersuchung identifiziert:

- (1) Ausländer werden über die Staatsangehörigkeit identifiziert.
- (1) Eingebürgerte frühere Ausländer (ohne [Spät-]Aussiedler) werden durch Abgleich des Merkmals Staatsangehörigkeit rückreichend bis zum Jahr 1975 identifiziert.
- (2) (Spät-)Aussiedler werden über die verfügbaren Informationen in den IEB-Konten (siehe hierzu Anhang B.3.2.3) identifiziert.
- (3) Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund¹³² (*DoeMH*) sind alle Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft, die keiner der übrigen Gruppen angehören.¹³³

Erwerbsfähige Hilfebedürftige aus den Gruppen (1) bis (3) bilden somit die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund. Gruppe (4) ist die Referenzgruppe der Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund.

Entsprechend wird der Migrationshintergrund für die Bedarfsgemeinschaft definiert. Eine Bedarfsgemeinschaft gilt als solche mit Migrationshintergrund, wenn mindestens ein Mitglied einen Migrationshintergrund entsprechend der Definition aufweist. Gleichzeitig strahlt die Kennzeichnung einer Bedarfsgemeinschaft mit Migrationshintergrund

¹³¹ Eine Unterscheidung in Personen mit Migrationshintergrund der ersten und zweiten Generation ist auf Grundlage der Daten nicht möglich. Eine quantitative Abschätzung, inwieweit sich die Größenordnungen der Personengruppen entsprechend der variierenden Definitionen voneinander unterscheiden, ist ebenfalls nicht möglich.

¹³² Die Abgrenzung „ohne erkennbaren Migrationshintergrund“ im Gegensatz zur Definition „ohne Migrationshintergrund“ weist darauf hin, dass auf Grundlage der Geschäftsdaten einige Personen mit Migrationshintergrund nicht identifiziert werden können und entsprechend der Definition dieser Gruppe zugeordnet werden.

nicht zurück auf die einzelnen Mitglieder, d.h. die Klassifizierung der einzelnen Personen erfolgt ausschließlich individuell.

8.2.3 Datenumfang

Die Ziehung der Stichprobenpersonen erfolgte im Verhältnis 1:1 von Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund auf Trägerebene, d.h. für jede Person mit Migrationshintergrund wurde aus derselben Grundsicherungsstelle eine Person ohne erkennbaren Migrationshintergrund zufällig gezogen. Das IAB hat Daten zu insgesamt 159.988 Personen zur Verfügung gestellt. Diese Daten wurden in einem ersten Schritt zunächst sorgfältig geprüft und aufbereitet. Insgesamt zeigte sich eine sehr gute physische Datenqualität. Bei der Prüfung mussten nur vereinzelte Fälle aus der weiteren Analyse ausgeschlossen werden (siehe hierzu B. 3.2.4). Die bereinigte Stichprobe umfasst 159.462 Personen.

Für die Schätzungen der Maßnahmewirkungen wird der Datensatz anschließend auf arbeitslose ALG II-Empfänger begrenzt, um eine eindeutige Interpretation der Ergebnisse zu gewährleisten. Es werden also nur Personen betrachtet, die tatsächlich eine Wahrscheinlichkeit haben, in eine Maßnahme zugewiesen zu werden. Zudem werden nur 18- bis 57-jährige erwerbsfähige Hilfebedürftige betrachtet.¹³⁴ Mit diesen Einschränkungen verbleiben für den Ausgangsdatensatz der empirischen Analyse 82.774 Beobachtungen.

8.2.4 Auswahl der Maßnahmen

Für die empirischen Analysen der Wirkungen verschiedener Aktivierungsinstrumente des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund werden acht verschiedene Maßnahmen betrachtet. Die Auswahl erfolgte dabei im Hinblick auf ausreichende Fallzahlen für die Kausalanalysen; durch die angestrebte Differenzierung der Analysen zur Berücksichtigung der dynamischen Selektion in die Maßnahmen bei gleichzeitiger Explizierung geschlechtsspezifischer Unterschiede und der Berücksichtigung von Untergruppen innerhalb der Personen mit Migrationshintergrund werden die Wirkungen der folgenden Einzelinstrumente untersucht:

1. Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs)
2. Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen
3. Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung
4. Trainingsmaßnahmen zur Überprüfung der Verfügbarkeit
5. Trainingsmaßnahmen als Kombination der drei zuvor genannten Maßnahmen
6. Weiterbildungsmaßnahmen
7. Vermittlung durch Dritte (Gesamtheit der Aufgaben)

¹³³ Personen ohne Staatsangehörigkeit bzw. mit unbekannter Staatsangehörigkeit bilden eine eigenständige Gruppe. Sie werden in der weiteren Analyse aber nicht betrachtet.

¹³⁴ Personen ab 58 Jahren werden wegen der im Beobachtungszeitraum noch geltenden Regeln zum erleichterten Leistungsbezug in den Wirkungsanalysen nicht näher betrachtet.

8. Vermittlung durch Dritte (Teilaufgaben).

Darüber hinaus werden die Wirkungen der verschiedenen Arten von Trainingsmaßnahmen weiter differenziert und unter Berücksichtigung heterogener Wirkungen betrieblicher und nicht-betrieblicher Maßnahmen evaluiert.

Sonstige weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II (in der Fassung bis 31.12.2008) gehen nicht in die Betrachtung ein. Auf die Betrachtung dieser Leistungen wird verzichtet, da der genaue Inhalt dieser Maßnahmen den zugrundeliegenden Daten nicht entnommen werden kann. Wie aus der Praxis bekannt ist, wurden in den Jahren 2005 bis 2008 zahlreiche verschiedene Maßnahmen über § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II gefördert, wobei sich diese Maßnahmen nicht nur inhaltlich sondern auch vom zeitlichen Umfang her deutlich unterscheiden können. Die sonstigen weiteren Leistungen stellen somit kein homogenes Instrument dar, so dass basierend auf den vorhandenen Daten keine verlässliche Wirkungsanalyse dieser Maßnahmen vorgenommen werden kann.

8.3 Methodisches Vorgehen zur Bestimmung der kausalen Effekte

8.3.1 Evaluation der Maßnahmeeffekte

Das Ziel der Evaluation ist die Bestimmung des kausalen Effekts einer Maßnahme auf den Arbeitsmarkterfolg, d.h. die Veränderung des Ergebnisses am Arbeitsmarkt, die allein auf die Teilnahme an der Maßnahme zurückzuführen ist. Einen geeigneten Rahmen zur Identifikation der Maßnahmeeffekte bietet der Ansatz potenzieller Ergebnisse.¹³⁵ Im einfachsten Fall wird dabei angenommen, dass jedes Individuum zwischen der Teilnahme und der Nichtteilnahme an einer Maßnahme (und den damit verbundenen Ergebnissen) entscheiden kann. Jede Person hat also zwei mögliche („potenzielle“) Ergebnisse. Der kausale Effekt der Maßnahme für ein Individuum i ist dann definiert als die Differenz beider Ergebnisse. Für jede Person ist allerdings nur ein Ergebnis beobachtbar, daher lässt sich der kausale Effekt der Teilnahme nicht direkt berechnen.

Unter bestimmten Annahmen lassen sich aber durchschnittliche Effekte einer Maßnahme ermitteln. Besondere Beachtung in der empirischen Literatur hat dabei der durchschnittliche Effekt der Teilnahme für die Teilnehmer (*Average Effect of Treatment on the Treated, ATT*) gefunden, der die Wirksamkeit der Maßnahme für die tatsächlich Geförderten misst (vgl. Heckman, LaLonde und Smith, 1999). Unter der Annahme, dass die tatsächlich Geförderten entsprechend den gesetzlichen Vorgaben und Zielen in die Maßnahmen zugewiesen worden sind, repräsentiert der *ATT* daher das empirische Gegenstück zu den intendierten Wirkungen. Der *ATT* ist definiert als die Differenz des erwarteten Ergebnisses der Teilnehmer bei Teilnahme und dem (hypothetischen) erwarteten Ergebnis der Teilnehmer bei Nichtteilnahme. Da jedoch das erwartete Ergebnis der Teilnehmer bei Nichtteilnahme unbeobachtbar ist, muss es durch einen Schätzer ersetzt werden. Da sich bei nicht-experimentellen Daten Teilnehmer und Nichtteilnehmer in der Regel auch unabhängig von der Maßnahmeteilnahme unterscheiden, z.B. weil durch die vorgegebenen Teilnahmebedingungen und Förderanforderungen Personen mit

¹³⁵ Eine ausführliche Beschreibung der verwendeten Methodik einschließlich notwendiger Aspekte zur Implementierung der Verfahren findet sich in Abschnitt B.3.3 im Anhang.

bestimmten Merkmalen von der Teilnahme ausgeschlossen werden, kann eine Approximation des unbeobachtbaren Ergebnisses der Teilnehmer bei Nichtteilnahme durch das Ergebnis der Nichtteilnehmergruppe zu einem verzerrten Effekt-Schätzer führen (sog. *Selektionsverzerrung*). Zur Vermeidung der Selektionsverzerrung des Schätzers können ökonometrische Verfahren eingesetzt werden. Ein weit verbreitetes Verfahren, das auch hier verwendet wird, ist der sog. Matching-Ansatz.

Matching-Schätzer basieren auf der Idee, die Situation eines (sozialen) Experiments durch ein statistisches Verfahren künstlich nachzubilden. Hierzu werden aus der Gruppe von Nichtteilnehmern diejenigen als Vergleichspersonen ausgewählt, die den Teilnehmern hinsichtlich aller für die Teilnahmeentscheidung und das Ergebnis am Arbeitsmarkt relevanten Merkmale identisch sind („statistische Zwillinge“). Ein Vorteil der Matching-Schätzer ist ihre nicht-parametrische Spezifikation, d.h. es sind keine spezifischen Verteilungsannahmen zu treffen, und die damit verbundene Flexibilität zur Kombination mit anderen Methoden. Ein Nachteil ist, dass der geschätzte Effekt nur dann identifiziert ist, wenn die relevanten Merkmale beobachtbar sind.

Hierzu sind besondere Anforderungen an die Daten notwendig. Zum einen müssen umfangreiche Informationen zur Charakterisierung des Selektionsprozesses verfügbar sein; dies kann durch die Verwendung der Geschäftsdaten der BA im vorliegenden Fall als gewährleistet angenommen werden. Zum anderen sind Informationen zu Vergleichspersonen erforderlich, die nicht an der Maßnahme teilnehmen, um geeignete statistische Zwillinge zu bilden. Um möglichst ähnliche Individuen zu finden, muss zudem die Zahl der potenziellen Zwillinge, d.h. die Stichprobe der Nichtteilnehmer, ausreichend groß sein. Das Matching-Verfahren führt zu einer konsistenten Schätzung des durchschnittlichen Maßnahmeeffekts, wenn die Teilnahmeentscheidung keinen Einfluss auf das Nichtteilnahmeergebnis hat; dies wird durch die Konditionierung auf die relevanten beobachtbaren Merkmale gewährleistet. Diese identifizierende Annahme (*Conditional Independence Assumption*) ist statistisch nicht testbar und stellt somit die fundamentale Annahme zur Verwendung von Matchingverfahren dar.

Die Berücksichtigung aller relevanten Merkmale zur Bildung der statistischen Zwillinge führt in der Regel zu einem Dimensionsproblem. Deshalb konditionieren wir auf die geschätzte Teilnahmeineigung der Individuen (*Propensity Score*), die aus den beobachtbaren Merkmalen ermittelt wird. Die Identifikation des Maßnahmeneffekts erfordert darüber hinaus, dass nur Ergebnisse von statistischen Zwillingen verwendet werden, d.h. nur tatsächlich beobachtbare Resultate in die Effektberechnung eingehen. Um dies zu gewährleisten, muss die sogenannte *Common Support Condition* erfüllt sein; sie stellt sicher, dass für jeden Teilnehmer ein oder mehrere passende Nichtteilnehmer als statistische Zwillinge verfügbar sind. In der Literatur finden sich eine Reihe unterschiedlicher Matching-Verfahren zur Schätzung der Maßnahmeneffekte (siehe z.B. Heckman, Lalonde und Smith, 1999). Die verschiedenen Matching-Verfahren unterscheiden sich durch die eingesetzten Gewichtungsverfahren. Für die empirische Evaluation der Wirkungen der Aktivierung durch die Instrumente auf die Hilfebedürftigen verwenden wir ein sogenanntes *Kernel-Density-Matching* (Kerndichtematching). Hierbei werden jeweils alle Nichtteilnehmer unter Verwendung eines nichtparametrischen

Kerndichteschätzers in die Berechnung des kontrafaktischen Ergebnisses einbezogen und entsprechend ihrer Ähnlichkeit zum jeweiligen Teilnehmer gewichtet. Das Ergebnis eines Individuums, dessen *Propensity Score* sich deutlich von dem Teilnehmer unterscheidet, geht dabei mit einem sehr geringen Gewicht ein; das Ergebnis eines sehr ähnlichen Individuums mit einem entsprechend größeren Gewicht.

Da Arbeitsuchende mit einer Vielzahl von möglichen Maßnahmen konfrontiert sind, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten während der Hilfebedürftigkeit begonnen werden können, ist eine einfache Unterscheidung in Teilnehmer und Nichtteilnehmer nicht direkt möglich. Vielmehr muss in der Definition der Zeitpunkt der Betrachtung berücksichtigt werden. Eine Beschränkung auf die Personen als Vergleichsgruppe, die nie an Maßnahmen teilnehmen, kann z.B. zu verzerrten Ergebnissen führen, da es sich hierbei um eine sehr selektive Auswahl an Personen aufgrund bestimmter beobachtbarer oder unbeobachtbarer Merkmale handelt. Teilnahme und Nichtteilnahme müssen daher im Rahmen eines dynamischen Konzepts definiert werden. Entsprechend dem Vorschlag von Sianesi (2004) können hierzu als vergleichbare Nichtteilnehmer diejenigen verwendet werden, die bei Maßnahmebeginn der Teilnehmer ebenfalls arbeitslos und hilfebedürftig sind, aber nicht an einer Maßnahme teilnehmen.

Arbeitsvermittler und Hilfebedürftige(r) sollen in einem individuellen Prozess über die optimale Strategie zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit entscheiden. Hierbei sind die möglichen Optionen für den Hilfebedürftigen in Abhängigkeit seiner Qualifikation, Vermittlungsbemühungen und Neigungen, aber auch die Verfügbarkeit der Maßnahmen zu berücksichtigen. Zwei Hilfebedürftige mit identischer Qualifikation können daher gleichartige Maßnahmen zu unterschiedlichen Zeitpunkten beginnen. Darüber hinaus kann weiter davon ausgegangen werden, dass Fördermaßnahmen nicht nur im Hinblick auf die individuellen Unterschiede heterogene Wirkungen haben, sondern dass die Wirkungen auch von dem Zeitpunkt der Durchführung abhängen. Abbring und van den Berg (2003), Sianesi (2004) und Fredriksson und Johansson (2008) argumentieren aus diesem Grund, dass die Evaluation der Maßnahmeeffekte unter Berücksichtigung der vorangehenden Dauer der Hilfebedürftigkeit erfolgen muss, also dynamische Selektion in die Maßnahmen erfasst werden muss. Die für die einzelnen Dauern der Hilfebedürftigkeit kausalen Effekte können dabei deskriptiv verglichen werden.

8.3.2 Dekomposition der Wirkungen

Es ist möglich, dass identische Maßnahmen unterschiedlich für Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund wirken. Solche Unterschiede in den Wirkungen können dabei durch Unterschiede der Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund, charakterisiert durch die beobachtbaren Merkmale (z.B. Unterschiede im Alter, Ausbildung etc.), zustande kommen. Alternativ können sie aber auch auf den Migrationshintergrund als solchen zurückzuführen sein. Im Migrationshintergrund summieren sich dabei die verbleibenden Unterschiede zwischen Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund auf, für die nicht kontrolliert werden kann. Hierzu zählen z.B. die Sprachfähigkeit, die kulturelle und ethnische Identität, aber auch Diskriminierung im Arbeitsmarkt oder in der Zuweisung in die Maßnahmen. Eine weitere

Differenzierung innerhalb des Migrationshintergrundes zur Bestimmung einzelner Gründe ist dabei ohne strenge Annahmen nicht möglich.

Sind die Unterschiede in den Effekten allein auf Unterschiede in den beobachtbaren Merkmalen zurückzuführen, kann eine verstärkte Zuweisung von Personen mit erfolgversprechenden Charakteristika in die Maßnahmen den Gesamterfolg erhöhen. Sind die Unterschiede allerdings auf die Residualgröße Migrationshintergrund zurückzuführen, spielen neben der Beachtung der individuellen Charakteristika auch die genannten Aspekte eine Rolle, um Maßnahmen effizienter zuzuweisen.

Um festzustellen, welche Größen relevanten Einfluss auf den Unterschied in den Maßnahmeneffekten zwischen Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund haben, sollen die Größen separat durch Dekomposition der Einzeleinflüsse identifiziert werden. Das verwendete Dekompositionsverfahren ist dabei mit einem Differenz-von-Differenzen-Schätzer identisch. Durch eine doppelte Differenzenbildung kann hierbei *ceteris paribus* die Identifikation des jeweiligen Teilbeitrags aufgrund der beobachtbaren Merkmale (unter Konstanthaltung des Migrationshintergrunds) und aufgrund des Migrationshintergrunds (unter Konstanthaltung der beobachtbaren Merkmale) vorgenommen werden. Um den Unterschied, der auf den Migrationshintergrund zurückzuführen ist, zu berechnen, müssen aus der Gruppe der Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund diejenigen als Vergleichspersonen ausgewählt werden, deren Charakteristika mit denen der teilnehmenden Personen mit Migrationshintergrund vergleichbar sind. Hierzu wird wiederum ein Matching-Schätzer verwendet.

In der ersten Stufe werden dabei die durchschnittlichen Maßnahmeneffekte (ATT) separat für jede Gruppe geschätzt. In der zweiten Stufe werden anschließend die Teilnehmer beider Personengruppen ausgewählt. Die Gruppen werden „balanciert“, d.h. jeder Person mit Migrationshintergrund wird ein konstruierter „statistischer Zwilling“ aus der Gruppe von Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund zugeordnet. Der Effekt des Migrationshintergrunds ist dann die durchschnittliche gewichtete Differenz zwischen den ATTs für die Personen mit Migrationshintergrund und den ATTs für Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Die Gewichtung erfolgt analog dem Vorgehen bei der Schätzung der ATTs für die einzelnen Gruppen mit Hilfe von Kerndichtefunktionen.

8.3.3 Definition der Kontrollgruppen

Wie beschrieben, kann die Wirkung einer Maßnahme nicht als unabhängig von der vorangegangenen Dauer der Hilfebedürftigkeit angesehen werden. Da Hilfebedürftige prinzipiell zu jedem Zeitpunkt während der Hilfebedürftigkeit eine Maßnahme beginnen können, enthält der Zeitpunkt des Beginns einer Maßnahme Informationen über den Auswahlprozesses, insbesondere darüber, wann eine Förderung aus Sicht der Integrationsfachkraft und des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als sinnvoll erscheint. Sie birgt überdies Hinweise auf eine möglicherweise begrenzte Verfügbarkeit der Maßnahmen. Um die unterschiedlichen Wahrscheinlichkeiten für die Teilnahme an Maßnahmen über die Dauer der Hilfebedürftigkeit hinweg zu berücksichtigen, verwenden wir eine Stratifikation der Dauer in Quartale. Innerhalb der Quartale werden die Teilnahmewahr-

scheinlichkeiten als konstant angenommen.¹³⁶ In der Analyse wird demnach zwischen Maßnahmen unterschieden, die innerhalb der Monate 1 bis 3 (Quartal 1), 4 bis 6 (Quartal 2), 7 bis 9 (Quartal 3) und 10 bis 12 (Quartal 4) nach Zugang in die Hilfebedürftigkeit beginnen.¹³⁷ Die Messung der Ergebnisvariablen erfolgt monatlich und setzt jeweils im ersten Monat des Folgequartals ein. Unabhängig vom Quartal werden die Ergebnisvariablen jeweils bis einschließlich Monat 19 nach Beginn des ALG II-Bezugs betrachtet, da nur für diesen Zeitraum Ergebnisse für alle Personen der Stichprobe durchgängig beobachtet sind.

Im Ausgangsdatensatz befinden sich für das erste Quartal 82.774 arbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige. Für das zweite Quartal verbleiben diejenigen Personen in den Daten, die im vierten Monat nach Zugang in den Rechtskreis des SGB II weiterhin Leistungen beziehen, arbeitslos sind und die zuvor, also im ersten Quartal, noch an keiner Maßnahme teilgenommen haben. Dies entspricht 57.164 Beobachtungen. Für die Quartale 3 und 4 werden die Datensätze entsprechend gebildet. Die Beobachtungszahlen belaufen sich hier auf 40.688 bzw. 31.159 Personen.

8.4 Deskriptive Analysen zur Aktivierung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund

8.4.1 Beschreibung des Maßnahme-Mix

Um einen ersten Überblick über die Aktivierung der Stichprobenpersonen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu gewinnen, soll im Folgenden der Maßnahme-Mix, also die Kombination der eingesetzten Maßnahmen in den einzelnen Untersuchungsgruppen beschrieben werden. Tabelle 8.1 zeigt hierfür die Verteilung der Teilnehmer/innen in den einzelnen Maßnahmen im ersten Quartal des Leistungsbezugs, wobei zwischen den vier Untersuchungsgruppen differenziert wird.¹³⁸ In der Summe nehmen 13,79 Prozent der Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund an einer Maßnahme teil. Bei den Eingebürgerten und (Spät-)Aussiedler/innen beläuft sich der entsprechende Anteilswert ebenfalls auf über 13 Prozent. Bei den Ausländern nehmen hingegen lediglich knapp über 10 Prozent der Stichprobenpersonen an einer Maßnahme im ersten Quartal des Leistungsbezugs teil.

Abbildung 8.1 gibt die prozentuale Verteilung aller den Stichprobenpersonen im ersten Quartal zugewiesenen Maßnahmen wieder. Wie aus der Abbildung ersichtlich ist, sind die beiden am häufigsten eingesetzten Maßnahmen unabhängig von der Untersuchungsgruppe Ein-Euro-Jobs und Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung. Während bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund die Ein-Euro-Jobs mit 30,7 Prozent leicht gegenüber den Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung

¹³⁶ Die Entscheidung über die Verwendung von Quartalen zur Berücksichtigung der dynamischen Selektion während der Hilfebedürftigkeit wurde anhand einer Reihe von Spezifikationstests getroffen. Hierzu wurden unterschiedliche Stratifikationen der Dauer der Hilfebedürftigkeit zugrunde gelegt, von monatlichen, doppelmonatlichen bis halbjährigen Intervallen.

¹³⁷ Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass sich die Messung der Quartale nach dem Verbleib im Leistungsbezug richtet und nicht die Kalenderzeit des Jahres 2006 beschreibt.

¹³⁸ In dieser Tabelle wird für jede Person jeweils nur die erste Maßnahmeteilnahme gezählt.

(27,9 Prozent) überwiegen, dominieren in den drei Gruppen von Personen mit Migrationshintergrund die Trainingsmaßnahmen. Für alle übrigen Maßnahmen ergeben sich Anteilswerte von jeweils weniger als 10 Prozent. Ausnahmen bilden lediglich Trainingsmaßnahmen als Maßnahmekombination bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund, Ausländern und Eingebürgerten mit Anteilswerten von 10,4 bis 12,7 Prozent sowie Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen bei den Eingebürgerten mit einem Anteilswert von genau 10 Prozent.

In den Quartalen 2, 3 und 4 dominieren ebenfalls Ein-Euro-Jobs und Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung (siehe hierzu Anhang B.3.5.3), wobei nun in allen Untersuchungsgruppen die Ein-Euro-Jobs überwiegen. Die relative Bedeutung der Ein-Euro-Jobs nimmt zudem über die Quartale hinweg wie erwartet zu. So sind bereits im zweiten Quartal bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund und (Spät-)Aussiedler/innen mehr als die Hälfte aller zugewiesenen Maßnahmen Ein-Euro-Jobs. Im vierten Quartal sind es zwei Drittel aller Maßnahmen. Auch bei den Eingebürgerten und Ausländern entfallen im vierten Quartal mehr als die Hälfte aller Maßnahmenteilnahmen auf Ein-Euro-Jobs.

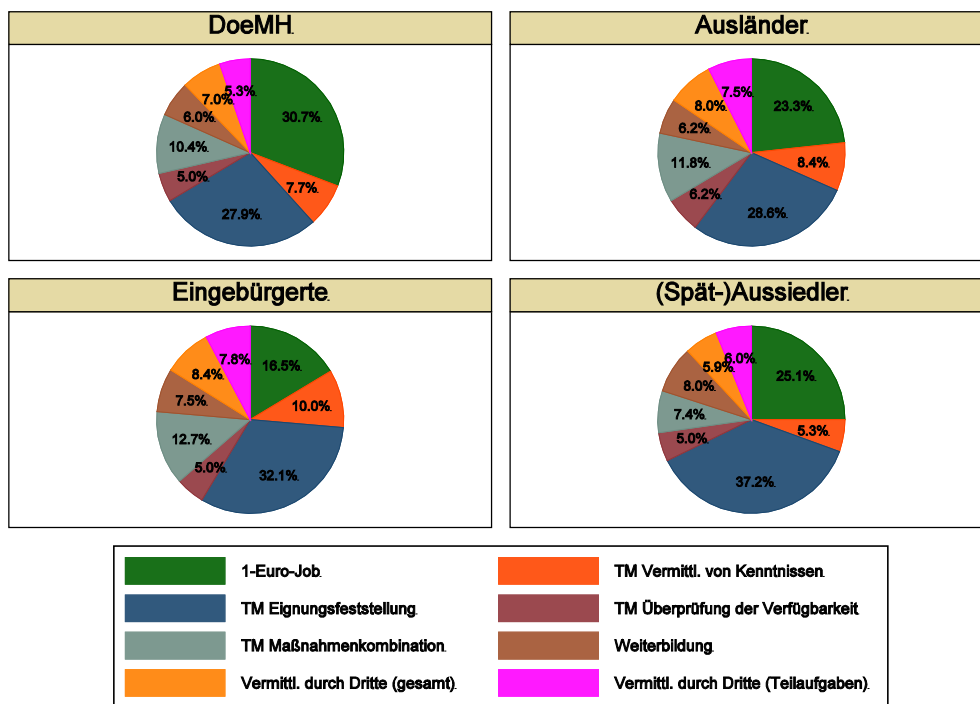
Tabelle 8.1 Maßnahmeverteilung (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)

Quartal 1	Ausländer	Eingebürgerte	(Spät-) Aussiedler	DoeMH	Total
1-Euro-Job	498 1,64%	117 1,52%	33 2,38%	1.289 2,97%	1.937 2,34%
TM Vermittlung von Kenntnissen	331 1,09%	129 1,67%	15 1,08%	630 1,45%	1.105 1,33%
TM Eignungsfeststellung	580 1,91%	211 2,74%	47 3,39%	1.190 2,75%	2.028 2,45%
TM Überprüfung der Verfügbarkeit	298 0,98%	79 1,02%	16 1,16%	500 1,15%	893 1,08%
TM Maßnahmenkombination	402 1,33%	138 1,79%	16 1,16%	714 1,65%	1.270 1,53%
Weiterbildung	274 0,90%	106 1,37%	23 1,66%	562 1,30%	965 1,17%
Vermittlung durch Dritte (gesamt)	331 1,09%	115 1,49%	16 1,16%	603 1,39%	1.065 1,29%
Vermittlung durch Dritte (Teilaufgaben)	336 1,11%	116 1,50%	18 1,30%	488 1,13%	958 1,16%
Beobachtungen insgesamt	30.335	7.710	1.385	43.344	82.774

Erläuterung: Dargestellt sind absolute Zahlen. Die Prozentangaben beziehen sich auf die Beobachtungszahlen in der jeweiligen Untersuchungsgruppe insgesamt: 1,64% der Ausländer haben in Quartal 1 an einem 1-Euro-Job teilgenommen. DoeMH: Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund. TM: Trainingsmaßnahme.

Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 8.1: Maßnahme-Mix (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)



Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

8.4.2 Determinanten des Maßnahmezugangs

Gibt es Unterschiede in der Zuweisung von Personen mit und ohne Migrationshintergrund in die ausgewählten Instrumente? Dieses soll mit Hilfe multivariater Modelle untersucht werden.¹³⁹ Diese erlauben, den gemeinsamen Einfluss einer Vielzahl von Faktoren auf die Zuweisung in Maßnahmen simultan zu berücksichtigen. Wir verwenden Probit-Modelle des Maßnahmezugangs. Dabei werden mehrere Modelle geschätzt, die sich in der Spezifikation der abhängigen Variable unterscheiden, d.h. hinsichtlich der Variablen, für die der multivariate Einfluss der Erklärungsgrößen abgebildet werden soll (die Teilnahme). In einem ersten Modell, das als Referenzmodell zu betrachten ist, wird die allgemeine Teilnahmewahrscheinlichkeit erfasst. Die allgemeine Teilnahmewahrscheinlichkeit ist dabei die Wahrscheinlichkeit, überhaupt an einer Maßnahme teilzunehmen. Anschließend werden Zugangsmodelle für die einzelnen Arten von Maßnahmen geschätzt. Hierbei werden alle in Abschnitt 8.2.4 ausgewählten Maßnahmen berücksichtigt.¹⁴⁰

¹³⁹ Eine deskriptive Analyse aller berücksichtigten Merkmale zur Unterscheidung der soziodemographischen Struktur von Personen mit und ohne Migrationshintergrund enthält Abschnitt B.3.5.1 im Anhang.

¹⁴⁰ Entsprechend der dynamischen Struktur im Zugang, die wir in den Kausalanalysen annehmen, schätzen wir für jedes Zugangsquartal in die Maßnahmen eigene Modelle. In der Darstellung beschränken

Alle Modelle verwenden das gleiche Set von Variablen zur Bestimmung der Einflüsse auf die jeweilige Teilnahmewahrscheinlichkeit. Im Einzelnen gehen in die Modelle soziodemographische Variablen (Untersuchungsgruppe, Geschlecht, Alter, Schulabschluss, berufliche Ausbildung, Haushaltsgröße, Region) und Merkmale über die Erwerbsbiographie (Aktivität in den Jahren von 2001 bis 2005) ein.

Die Ergebnisse der Schätzungen für die Zugänge im ersten Quartal finden sich in Tabelle 8.2. Ausgewiesen sind jeweils die marginalen Effekte der erklärenden Variablen.¹⁴¹ Betrachtet man zunächst das Modell mit Berücksichtigung aller Maßnahmen gemeinsam (1), so zeigt sich, dass Ausländer signifikant seltener als Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen.¹⁴² Eingebürgerte und (Spät-)Aussiedler werden im Durchschnitt häufiger in Maßnahmen zugewiesen als Ausländer. Zwischen den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund und den Eingebürgerten sowie (Spät-)Aussiedlern lassen sich keine statistisch signifikanten Unterschiede erkennen.¹⁴³ Daneben gibt es geschlechtsspezifische Unterschiede in der Maßnahmenteilnahme. Männer werden deutlich stärker aktiviert als Frauen. Mit Bezug auf die übrige Soziodemographie zeigt sich der Vorrang der Förderung bei jüngeren Hilfebedürftigen. Im Vergleich werden dabei die 18- bis 24-Jährigen deutlich öfter gefördert als Personen im Alter von 25 bis 34 Jahren; die Teilnahmewahrscheinlichkeiten von Personen über 35 Jahren sind dagegen geringer als bei den 25- bis 34-Jährigen. Hinsichtlich des Schulabschlusses zeigt sich, dass weder Personen ohne Abschluss noch Personen mit Abitur, sondern vielmehr Personen mit mittlerem Schulabschluss mit den Instrumenten vorrangig gefördert werden. Die berufliche Ausbildung spielt nur eine untergeordnete Rolle. Zudem sind die Maßnahmen auf solche Personen konzentriert, die vor dem Zugang in den Rechtskreis des SGB II aktiv am Arbeitsmarkt partizipiert haben. So ist die Wahrscheinlichkeit einer Maßnahmenteilnahme für Personen mit Beschäftigung im Zeitraum von 2001 bis 2005 signifikant höher als für solche

wir uns auf die Zugänge im ersten Quartal. Eine ausführliche Beschreibung und Darstellung der gesamten Analyse findet sich in B.3.5.4 im Anhang B.

¹⁴¹ Marginale Effekte geben die Veränderung in der Teilnahmewahrscheinlichkeit in Prozentpunkten an, die sich unter Konstanthaltung der übrigen Merkmale (*ceteris paribus*) durch eine Veränderung des betrachteten Merkmals um eine Einheit ergeben. Bei den kategorialen Merkmalen ist die Veränderung in Relation zur Referenzkategorie zu interpretieren, d.h. ein Wert von 0,045 bei der Altersgruppe 18 bis 24 Jahre im Modell (1) bedeutet, dass die Teilnahmewahrscheinlichkeit dieser Gruppe um 4,5 Prozentpunkte höher ist als die der 25- bis 34-Jährigen (ebenfalls unter Konstanthaltung aller übrigen Merkmale).

¹⁴² Dieses Ergebnis bestätigt sich auch, wenn „sonstige weitere Leistungen“ nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II a.F. in die Analyse des Maßnahmezugangs einbezogen werden. Das Ergebnis ist auch nicht dadurch zu erklären, dass Ausländer/innen wegen vorrangiger Teilnahme an Integrationskursen des BAMF für die Zuweisung in SGB II-Maßnahmen nicht verfügbar gewesen wären, denn die Öffnung der Integrationskurse für Altzuwanderer im SGB II-Leistungsbezug führte erst nach dem hier zugrunde liegenden Analysezeitraum zu nennenswerten Teilnehmerzahlen.

¹⁴³ Die gefundene Beziehung bleibt auch für Zugänge in späteren Quartalen der Hilfebedürftigkeit robust; allerdings ist im vierten Zugangsquartal auch der Unterschied zwischen Eingebürgerten und Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund nicht mehr statistisch signifikant (siehe Abschnitt B.3.5.4 im Anhang). Im Anhang findet sich auch eine ergänzende Analyse, bei der sonstige weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II (in der Fassung bis 31.12.2008) berücksichtigt werden. Die Ergebnisse sind nahezu identisch; auf eine Interpretation wird aus den unter 8.2.4 genannten Gründen verzichtet.

ohne Beschäftigung. Zudem werden in Westdeutschland mehr Maßnahmen zugewiesen als in Ostdeutschland.¹⁴⁴

Bei Berücksichtigung der Einzelinstrumente zeigen sich weitere interessante Ergebnisse. So nehmen Ausländer auch seltener an Ein-Euro-Jobs teil als Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund (siehe Modell (2)). Auf der anderen Seite hängt die Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme am Ein-Euro-Job negativ mit dem Bildungsgrad zusammen, d.h. je höher der Schulabschluss, umso geringer die Teilnahmewahrscheinlichkeit. Die Teilnahme an Trainingsmaßnahmen zur Überprüfung der Verfügbarkeit, aber auch die Teilnahme an Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen ist unsystematisch im Hinblick auf den Migrationshintergrund. Für diese Maßnahmen zeigen sich auch abgesehen vom Alter überdies kaum signifikante Einflussfaktoren. Gegeben die Schätzergebnisse der berücksichtigten Variablen kann von einer eher zufälligen Zuweisung (zumindest für die Verfügbarkeitsprüfungen) ausgegangen werden. Betrachtet man das für die Weiterbildungsmaßnahmen geschätzte Modell (7), so zeigt sich auch hier, dass die Wahrscheinlichkeit für Ausländer, an einer solchen Maßnahme teilzunehmen, am geringsten ist. Für (Spät-)Aussiedler ergibt sich hingegen eine leicht höhere Wahrscheinlichkeit als für Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund, durch ein solches arbeitsmarktpolitisches Instrument gefördert zu werden. Der Unterschied ist allerdings nicht statistisch signifikant. Eine besondere Förderung durch Weiterbildungsmaßnahmen erhalten zudem die 25- bis 34- Jährigen sowie die 35- bis 49-Jährigen. Unter den Personen, zu denen Informationen hinsichtlich des Bildungsstandes verfügbar sind, werden solche ohne Schul- und Berufsabschluss am seltensten gefördert.¹⁴⁵ Die Effekte der anderen erklärenden Variablen entsprechen dem Vorzeichen nach den bereits im umfassenden Modell (1) festgestellten Einflüssen. Die einzige Ausnahme ist der Einfluss der Region. Hier zeigen sich keine signifikanten Unterschiede in der Maßnahmezuweisung zwischen Ost- und Westdeutschland.

¹⁴⁴ Die Ergebnisse für die Soziodemographie sind dabei robust über die vier berücksichtigten Zugangsquartale.

¹⁴⁵ Es ist zu vermuten, dass diese Personen die Eingangsvoraussetzungen für einen Teil der Angebote nicht erfüllen, was ihre Teilnahmemöglichkeiten einschränkt.

Tabelle 8.2: Probit-Analyse des Maßnahmenzugangs (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)

Modell	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Erklärende Variable	Alle	1-Euro-Job	TM Vermitt. v. Kennn.	TM Eignungs-feststell.	TM Überpr. d. Verfüg-barkeit	TM Maßna.-komb.	Weiterbil-dung	Vermitt-lung d. Dritte (gesamt)	Vermitt-lung d. Dritte (Teilaufg.)
Untersuchungsgruppe (Referenzgruppe: Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund)									
Ausländer	-0,028*** (0,003)	-0,012*** (0,001)	-0,001 (0,001)	-0,005*** (0,001)	-0,001 (0,001)	-0,004*** (0,001)	-0,002** (0,001)	-0,001 (0,001)	0,000 (0,001)
Eingebürgerte	-0,005 (0,004)	-0,008*** (0,001)	0,002 (0,001)	0,000 (0,002)	-0,001 (0,001)	0,002 (0,002)	-0,000 (0,001)	0,000 (0,001)	0,003** (0,001)
(Spät-)Aussiedler	0,005 (0,009)	0,000 (0,004)	-0,003 (0,003)	0,010** (0,005)	0,001 (0,003)	-0,002 (0,003)	0,002 (0,003)	-0,003 (0,002)	0,001 (0,003)
Geschlecht (Referenzgruppe: Männer)									
Frauen	-0,020*** (0,002)	-0,006*** (0,001)	-0,000 (0,001)	-0,006*** (0,001)	-0,001* (0,001)	-0,003*** (0,001)	-0,001** (0,001)	0,000 (0,001)	-0,001 (0,001)
Alter (Referenzgruppe: 25 - 34 Jahre)									
18 - 24 Jahre	0,045*** (0,004)	0,025*** (0,002)	0,001 (0,001)	0,007*** (0,002)	0,004*** (0,001)	0,005*** (0,001)	-0,002** (0,001)	0,001 (0,001)	0,001 (0,001)
35 - 49 Jahre	-0,001 (0,003)	0,004*** (0,001)	-0,001 (0,001)	-0,003** (0,001)	-0,002*** (0,001)	-0,002** (0,001)	0,000 (0,001)	0,002** (0,001)	0,002* (0,001)
50 - 57 Jahre	-0,020*** (0,004)	0,008*** (0,002)	-0,005*** (0,001)	-0,012*** (0,001)	-0,002* (0,001)	-0,004*** (0,001)	-0,005*** (0,001)	0,003* (0,002)	0,002 (0,001)
Schulabschluss (Referenzgruppe: kein Abschluss)									
Hauptschulabschluss	0,014*** (0,004)	-0,001 (0,001)	0,005*** (0,001)	0,005*** (0,002)	0,003*** (0,001)	-0,001 (0,001)	0,002* (0,001)	0,001 (0,001)	0,001 (0,001)
Realschulabschluss	0,014*** (0,004)	-0,007*** (0,001)	0,007*** (0,002)	0,006*** (0,002)	0,002 (0,001)	-0,002* (0,001)	0,010*** (0,002)	0,003* (0,002)	-0,001 (0,001)
Fachhochschulreife	0,012* (0,007)	-0,008*** (0,002)	0,004 (0,003)	0,005 (0,003)	0,001 (0,002)	-0,001 (0,002)	0,010*** (0,003)	0,004* (0,002)	0,003 (0,002)
Abitur	0,011* (0,006)	-0,009*** (0,002)	0,007*** (0,003)	0,006*** (0,003)	0,002 (0,002)	-0,004*** (0,002)	0,012*** (0,003)	0,005** (0,002)	-0,001 (0,002)
keine Angabe	-0,049*** (0,005)	-0,010*** (0,002)	-0,007*** (0,002)	-0,004 (0,003)	-0,007*** (0,001)	-0,004** (0,002)	-0,002 (0,002)	-0,004** (0,002)	-0,005*** (0,002)
Berufliche Ausbildung (Referenzgruppe: keine Ausbildung)									
(Berufs-)Fachschule	0,001 (0,007)	0,001 (0,003)	0,002 (0,003)	0,002 (0,004)	-0,001 (0,002)	-0,004** (0,002)	0,005* (0,002)	-0,000 (0,002)	-0,003 (0,002)
Außerbetriebliche Ausbildung	0,015** (0,008)	-0,004 (0,003)	0,005 (0,003)	0,008** (0,004)	-0,003* (0,002)	-0,001 (0,003)	0,006** (0,003)	0,005* (0,003)	0,000 (0,002)
Betriebliche Ausbildung	0,004 (0,003)	-0,007*** (0,001)	0,002* (0,001)	0,007*** (0,001)	-0,000 (0,001)	-0,001 (0,001)	0,001 (0,001)	0,001 (0,001)	0,000 (0,001)
Fachhochschule	-0,036*** (0,009)	-0,009*** (0,003)	0,002 (0,004)	-0,008** (0,004)	-0,001 (0,003)	-0,004 (0,003)	-0,003 (0,002)	-0,006** (0,002)	-0,005** (0,002)
Universität	-0,011* (0,007)	-0,003 (0,003)	-0,001 (0,002)	-0,005 (0,003)	-0,002 (0,002)	-0,003 (0,002)	0,003 (0,002)	-0,000 (0,002)	-0,001 (0,002)
keine Angabe	0,038*** (0,006)	-0,001 (0,002)	0,009*** (0,002)	0,008*** (0,003)	0,012*** (0,002)	0,008*** (0,002)	-0,001 (0,002)	0,001 (0,002)	0,003 (0,002)
Haushaltsgröße									
	-0,000 (0,001)	-0,002*** (0,000)	0,000 (0,000)	0,001 (0,000)	0,000 (0,000)	-0,001* (0,000)	0,001*** (0,000)	-0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
Aktivität (Referenzgruppe: Beschäftigung (Voll-/Teilzeit, geringfügig) von mindestens 1 Tag zwischen 2001 und 2005)									
keine Beschäftigung zwischen 2001 und 2005	-0,022*** (0,003)	0,009*** (0,001)	-0,005*** (0,001)	-0,008*** (0,001)	-0,004*** (0,001)	-0,001 (0,001)	-0,005*** (0,001)	-0,006*** (0,001)	-0,002** (0,001)
Region (Referenzgruppe: Westdeutschland)									
Ostdeutschland	-0,034*** (0,005)	-0,007*** (0,002)	-0,003** (0,002)	0,003 (0,003)	0,003* (0,002)	-0,010*** (0,001)	0,001 (0,002)	-0,010*** (0,001)	-0,009*** (0,001)
Zahl der Beobachtungen	82.774	82.774	82.774	82.774	82.774	82.774	82.774	82.774	82.774
Pseudo R ²	0,015	0,046	0,015	0,018	0,015	0,013	0,029	0,014	0,009

Erläuterung: Dargestellt sind marginale Effekte (durchschnittliche marginale Effekte über alle Personen) der erklärenden Variablen. Standardfehler sind in Klammern jeweils darunter aufgelistet. Die Sterne neben den marginalen Effekten zeigen die Signifikanz an. *** stehen für eine statistische Signifikanz auf dem 1%-Niveau, ** zeigen statistische Signifikanz auf dem 5%-Niveau und * zeigt statistische Signifikanz auf dem 10%-Niveau an. Lesehilfe: In Modell (1) bedeutet der ausgewiesene marginale Effekt für Ausländer von -0,028, dass Ausländer eine um 2,8 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit haben, an einer Maßnahme teilzunehmen als Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund. TM: Trainingsmaßnahme

Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

8.5 Wirkungen von ausgewählten Maßnahmen

Nach der Untersuchung des Zugangs in die Maßnahmen soll nun deren Wirkung analysiert werden. Hierzu werden die Maßnahmeeffekte getrennt für Männer und Frauen sowie für Personen mit und ohne Migrationshintergrund geschätzt. Zudem wird danach unterschieden, in welchem Quartal des Leistungsbezugs die Maßnahmen begonnen haben. Im Folgenden wird zunächst jeweils der Maßnahmeeffekt für Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund beschrieben, der dann als Referenzwert mit den Ergebnissen für die Personen mit Migrationshintergrund verglichen wird. Bei den Personen mit Migrationshintergrund wird vor allem auf die Gesamtheit an Ausländern, Eingebürgerten und (Spät-)Aussiedlern abgestellt. Es werden aber auch Ergebnisse separat für die Gruppe der Ausländer und die Gruppe der Eingebürgerten präsentiert. Eine getrennte Analyse für die (Spät-)Aussiedler ist aufgrund der geringen Fallzahlen innerhalb dieser Gruppe nicht möglich. Eine ausführliche Beschreibung der Ergebnisse findet sich in Anhang B.3.6, wo zusätzlich nach der Herkunft der Migranten differenziert wird und Ergebnisse für Türken, Personen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern (Italien, Griechenland, Spanien, Portugal und ehemaliges Jugoslawien) und Personen aus der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropa dargestellt sind.

8.5.1 Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs)

Betrachtet man zunächst die Wirkung sogenannter Ein-Euro-Jobs in der Gruppe der Männer ohne erkennbaren Migrationshintergrund, so lässt sich erkennen, dass diese Maßnahme einen negativen Effekt auf die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung hat. Die negative Wirkung ist dabei unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt nach Eintritt in den ALG II-Bezug die Maßnahme eingesetzt wird. Für Personen, die innerhalb der ersten drei Monate nach ihrem Zugang in den Rechtskreis des SGB II an einem Ein-Euro-Job teilnehmen, ergibt sich im ersten halben Jahr nach Maßnahmebeginn eine um etwa 5 Prozentpunkte niedrigere Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung aufzunehmen, als in einer Situation ohne Maßnahmeteilnahme (vgl. Abbildung 8.2). Diese stark negative Wirkung ist nicht überraschend, da zu Beginn eines Ein-Euro-Jobs von einem sogenannten *Lock-in*-Effekt ausgegangen werden muss: Durch die Maßnahmeteilnahme ist die Zeit der Teilnehmer begrenzt, um nach einer Beschäftigung zu suchen. Es muss daher im Vergleich zu Nichtteilnehmern von einer weniger intensiven Suche nach Beschäftigung ausgegangen werden. In vielen Fällen kann die Arbeitssuche der Maßnahmeteilnehmer ganz zum Erliegen kommen und erst nach Beendigung der Maßnahme wieder einsetzen. Ein entsprechendes Muster lässt sich auch in Abbildung 8.2 erkennen. Ab dem neunten Monat nach dem Zugang in den ALG II-Bezug, also etwa zum Abschluss eines im ersten Quartal beginnenden, sechs Monate andauernden Ein-Euro-Jobs, nimmt die negative Beschäftigungswirkung ab und pendelt sich auf einem Niveau von ungefähr minus 2 Prozentpunkten ein, wobei dieser Effekt aber nur noch vereinzelt statistisch signifikant ist.

Eine durchgängig statistisch hoch signifikante negative Wirkung des Ein-Euro-Jobs zeigt sich hingegen für den Abgang aus dem Leistungsbezug. Personen, die gleich zu Beginn ihres ALG II-Bezugs an einem Ein-Euro-Job teilnehmen, haben auch etwa ein Jahr nach Abschluss der Maßnahme eine um 6 bis 7 Prozentpunkte niedrigere Wahr-

scheinlichkeit, den Leistungsbezug zu verlassen, als ohne Maßnahmeteilnahme. Der Ein-Euro-Job zeigt sich also als wenig geeignetes Mittel, die Hilfebedürftigkeit der Männer ohne erkennbaren Migrationshintergrund zu überwinden. Auch für die Aufnahme einer bedarfsdeckenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, also eine Beschäftigung ohne weiteren Leistungsbezug zeigt sich ein negativer Effekt des Ein-Euro-Jobs. Dieser beläuft sich für den gesamten Beobachtungszeitraum auf etwa minus 3 Prozentpunkte.

In der Gruppe der Männer mit Migrationshintergrund zeigt sich für die Wirkung der Ein-Euro-Jobs ein ähnliches Bild wie bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 8.2). Auch hier ergeben sich negative Maßnahmeeffekte auf die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, den Abgang aus Leistungsbezug und den Übergang in eine bedarfsdeckende Beschäftigung. Die Effekte fallen jedoch schwächer aus als bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund, und sie sind nur zum Teil signifikant. So beläuft sich der *Lock-in*-Effekt in Bezug auf die Aufnahme einer Beschäftigung im ersten halben Jahr nach Maßnahmebeginn im ersten Quartal des ALG II-Bezugs auf lediglich minus 3 bis 4 Prozentpunkte, wobei sich diese Werte aber nicht durchgehend als statistisch gesichert von Null verschieden erweisen (vgl. Abbildung 8.2).

Deutlich geringer fallen bei den Personen mit Migrationshintergrund zudem die Unterschiede in den Abgangsraten aus dem Leistungsbezug zwischen Maßnahmeteilnehmern und Nichtteilnehmern aus. Anfangs ist die Wahrscheinlichkeit für Teilnehmer an Ein-Euro-Jobs, aus dem Leistungsbezug abzugehen, lediglich um 1 bis 3 Prozentpunkte geringer verglichen mit einer Situation ohne Maßnahmeteilnahme. Erst ab dem zehnten Monat nach dem Beginn des ALG II-Bezugs nimmt die Differenz vorübergehend auf 5 bis 6 Prozentpunkte zu und ist zudem statistisch signifikant. In den letzten sechs Monaten des Beobachtungszeitraums nimmt die Effektstärke allerdings wieder ab, so dass – anders als bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund – kein stabiler Effekt über die Zeit zu erkennen ist. Ebenfalls im Unterschied zu den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund zeigt sich die Wirkung der Ein-Euro-Jobs bei Personen mit Migrationshintergrund auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung. Während bei Maßnahmeteilnehmern ohne erkennbaren Migrationshintergrund die Wahrscheinlichkeit, eine solche Beschäftigung zu finden, durchgängig statistisch signifikant geringer ist als im Falle einer Nichtteilnahme, zeigt sich bei den Personen mit Migrationshintergrund nahezu kein signifikanter Effekt. Insofern also die Teilnahme an einem Ein-Euro-Job gleich zu Beginn des ALG II-Bezugs (Quartal 1) erfolgt, verschlechtert sich die Situation der Personen mit Migrationshintergrund verglichen mit der Situation ohne Teilnahme im Hinblick auf diese Ergebnisvariable zumindest nicht.

Nachteilig erweist sich für Personen mit Migrationshintergrund hingegen die Teilnahme an einem Ein-Euro-Job zu einem späteren Zeitpunkt während des ALG II-Bezugs.¹⁴⁶

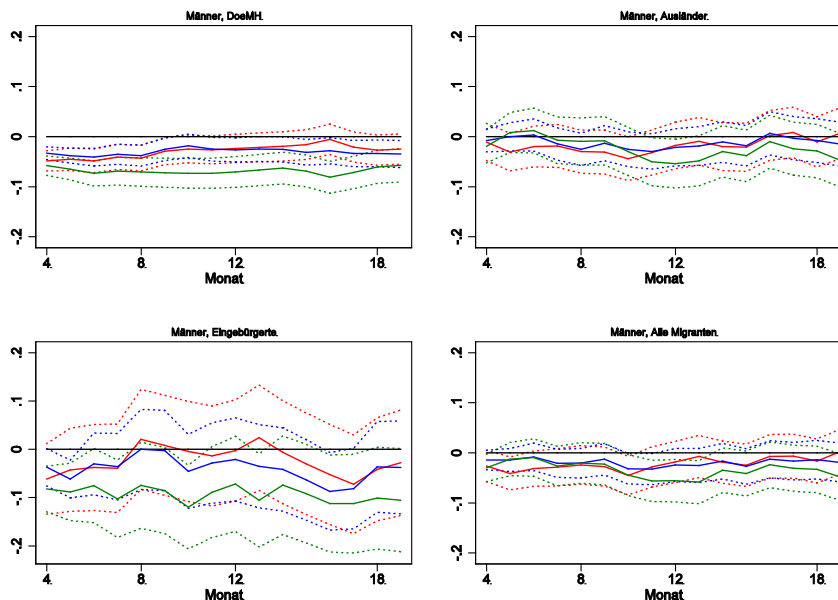
¹⁴⁶ Aufgrund des gewählten Evaluationsdesigns können sich die Teilnehmer zu den unterschiedlichen Startzeitpunkten der Maßnahmen in ihren Arbeitsmarktchancen unterscheiden. Der Vergleich der Effekte im Zeitverlauf ist daher rein deskriptiv.

Wird an einem Ein-Euro-Job im zweiten Quartal nach dem Zugang in den Rechtskreis des SGB II teilgenommen, so nimmt wie im Falle der Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund die negative Wirkung dieser Maßnahme zu. Die Wahrscheinlichkeit, in bedarfsdeckende Beschäftigung überzugehen, erweist sich nun für Teilnehmer in den ersten Monaten nach Maßnahmebeginn als statistisch signifikant geringer als im Falle einer Nichtteilnahme. Für den Abgang aus dem Leistungsbezug lässt sich durchgängig über den gesamten Beobachtungszeitraum ein signifikant negativer Effekt feststellen. Der Wert dieses Effektes beläuft sich auf minus 6 bis 8 Prozentpunkte. Er ist somit allerdings weiterhin geringer als bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Somit muss für die Männer mit Migrationshintergrund insgesamt festgehalten werden, dass die negativen Wirkungen der Ein-Euro-Jobs bei ihnen weniger stark ausgeprägt sind als bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund.

Inwieweit diese Schlussfolgerung auch für die Frauen Gültigkeit besitzt, soll im Folgenden untersucht werden. Dazu soll als Referenzmaßstab zunächst ebenfalls auf die Ergebnisse für Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund eingegangen werden (vgl. Abbildung 8.3). Wie aus Abbildung 8.3 ersichtlich ist, ergibt sich für Maßnahmeteilnehmerinnen aus dieser Gruppe im ersten Quartal ähnlich wie bei den Männern ein negativer Effekt des Ein-Euro-Jobs auf alle drei zentralen Ergebnisvariablen. Nahezu durchgängig signifikant ist dieser Effekt für den Abgang aus dem Leistungsbezug, wobei er sich auf etwa minus 4 bis 6 Prozentpunkte beläuft. Hingegen lässt sich für die Aufnahme einer (bedarfsdeckenden) sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung kein langfristig andauernder statistisch gesicherter Effekt feststellen. Auch die auftretenden *Lock-in*-Effekte sind vergleichsweise kurz.

Eine deutlich ausgeprägte negative Wirkung der Ein-Euro-Jobs ist für die Gruppe der Teilnehmerinnen ohne erkennbaren Migrationshintergrund dann festzustellen, wenn man sie mit der Gruppe der Frauen mit Migrationshintergrund vergleicht (siehe Abbildung 8.3). Für Ein-Euro-Jobs, die im ersten Quartal des ALG II-Bezugs starten, zeigen sich bei teilnehmenden Frauen mit Migrationshintergrund anfangs zwar länger andauernde *Lock-in*-Effekte, später ergeben sich aber kaum noch signifikante Unterschiede im Vergleich zu einer Situation der Nicht-Teilnahme. Besonders deutlich wird dies bei der Aufnahme von Beschäftigung. Ab dem neunten Monat nach dem ALG II-Zugang ergeben sich hier positive, wenn auch insignifikante Effekte des Ein-Euro-Jobs. Im zweiten und dritten Quartal verstärken sich die negativen Maßnahmeeffekte zwar auch bei den Frauen mit Migrationshintergrund, sie erreichen allerdings nicht die Werte der Teilnehmerinnen ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Dieses gilt auch für eine separate Betrachtung in den Untergruppen der Ausländerinnen und Eingebürgerten. Insofern muss festgehalten werden, dass genau wie bei den Männern auch bei den Frauen Ein-Euro-Jobs kontraproduktiv auf die Aufnahme von (bedarfsdeckender) Beschäftigung und den Abgang aus Leistungsbezug wirken, wobei die negative Wirkung für Teilnehmerinnen ohne erkennbaren Migrationshintergrund stärker ausgeprägt ist als für Frauen mit Migrationshintergrund.

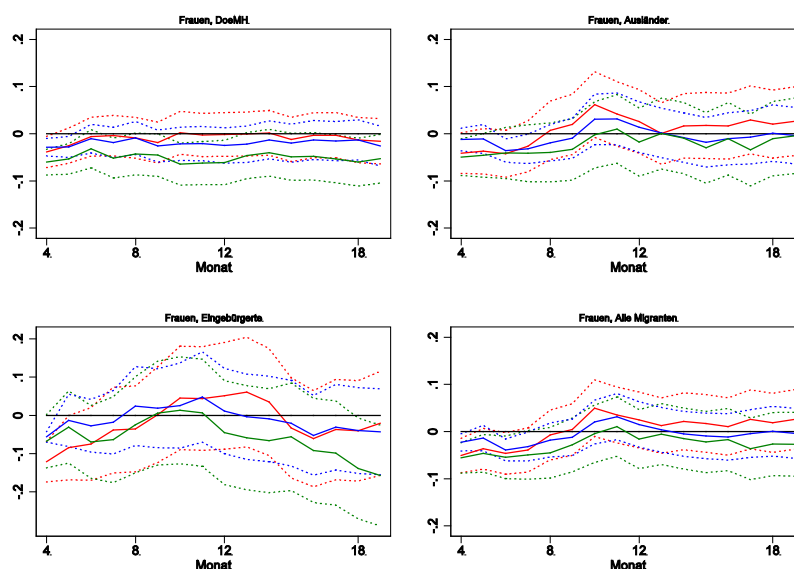
Abbildung 8.2: Wirkung von Ein-Euro-Jobs auf ausgewählte Ergebnisvariablen, Männer (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)



Effekt auf die Aufnahme der Beschäftigung (rote Linie), auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung (blaue Linie) und den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit (grüne Linie); 95%-Konfidenzintervalle gestrichelt.

Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 8.3: Wirkung von Ein-Euro-Jobs auf ausgewählte Ergebnisvariablen, Frauen (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)



Effekt auf die Aufnahme der Beschäftigung (rote Linie), auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung (blaue Linie) und den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit (grüne Linie); 95%-Konfidenzintervalle gestrichelt.

Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

8.5.2 Trainingsmaßnahmen

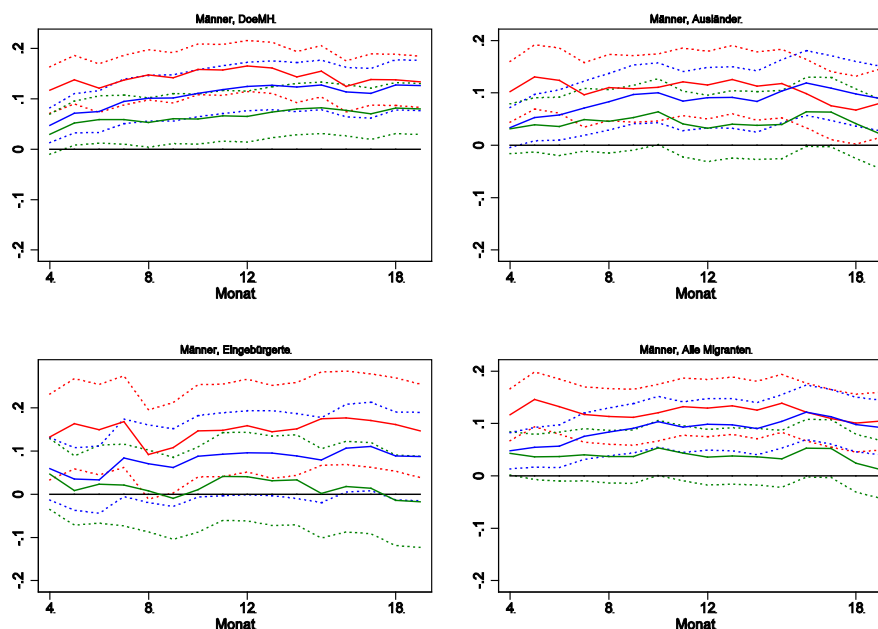
Bei den Trainingsmaßnahmen werden vier verschiedene Varianten untersucht: Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen, Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung, Trainingsmaßnahmen zur Überprüfung der Verfügbarkeit und Trainingsmaßnahmen als Kombination der drei zuvor genannten Elemente. Hier soll ausschließlich auf Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen eingegangen werden. Eine ausführliche Beschreibung der Wirkung aller vier Trainingsarten findet sich in den Abschnitten B.3.6.2 bis B.3.6.5 im Anhang.

Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen haben für Männer ohne erkennbaren Migrationshintergrund eine stark positive Wirkung auf die drei zentralen Ergebnisvariablen Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, Abgang aus dem Leistungsbezug sowie Übergang in eine bedarfsdeckende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (vgl. Abbildung 8.4). Die Beschäftigungseffekte betragen im ersten Quartal nach dem ALG II-Zugang bis zu 16,5 Prozentpunkte. Auch beim Übergang in bedarfsdeckende Beschäftigung ergeben sich zweistellige Treatment-Effekte für die Teilnehmer. In Quartal 2 lässt die Maßnahmewirkung ein wenig nach. Für den Abgang aus dem Leistungsbezug zeigt sich nun keine statistisch signifikante Wirkung mehr. Eine weitere Abnahme der Effektstärken ist in Quartal 3 festzustellen. In diesem Quartal sind auch die Effekte auf (bedarfsdeckende) Beschäftigung nur noch teilweise statistisch signifikant. In Quartal 4 nimmt die Maßnahmewirkung auf die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wieder zu.

Auch bei den Personen mit Migrationshintergrund zeigt sich eine positive Wirkung der Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen (vgl. Abbildung 8.4). Im ersten Quartal sind die Effekte aber geringer als bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Für den Abgang aus Hilfebedürftigkeit lässt sich keine statistische Signifikanz feststellen. In Quartal 2 nimmt die Effektstärke ähnlich wie bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund ab, wobei nun auch die Wirkungen auf die Aufnahme (bedarfsdeckender) Beschäftigung nur noch teilweise signifikant sind. Im dritten und vierten Quartal lassen sich hingegen wieder stärkere Beschäftigungseffekte feststellen, die eine Höhe von bis zu 20 Prozentpunkten erreichen.

Die positive Wirkung der Vermittlung von Kenntnissen beruht insbesondere auf betrieblichen Trainingsmaßnahmen. Grenzt man die Betrachtung auf nicht-betriebliche Maßnahmen ein, ergibt sich zwar ein ähnliches Bild der Wirkungsrichtung wie zuvor, aber die Effekte fallen schwächer aus. Dies gilt für Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund gleichermaßen. So belaufen sich beispielsweise die Beschäftigungseffekte für Teilnehmer ohne erkennbaren Migrationshintergrund im ersten Quartal auf bis zu 15 Prozentpunkte, wenn auch die betrieblichen Maßnahmen in die Betrachtung einbezogen werden. Bei den Personen mit Migrationshintergrund ist eine ähnliche Differenz festzustellen. Anstelle von etwa 14 Prozentpunkten lässt sich bei einer ausschließlichen Analyse von nicht-betrieblichen Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen lediglich ein maximaler Beschäftigungseffekt von knapp 12 Prozentpunkten ermitteln.

Abbildung 8.4: Wirkung der TM „Vermittlung von Kenntnissen“ auf ausgewählte Ergebnisvariablen, Männer (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)



Effekt auf die Aufnahme der Beschäftigung (rote Linie), auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung (blaue Linie) und den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit (grüne Linie); 95%-Konfidenzintervalle gestrichelt.

Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

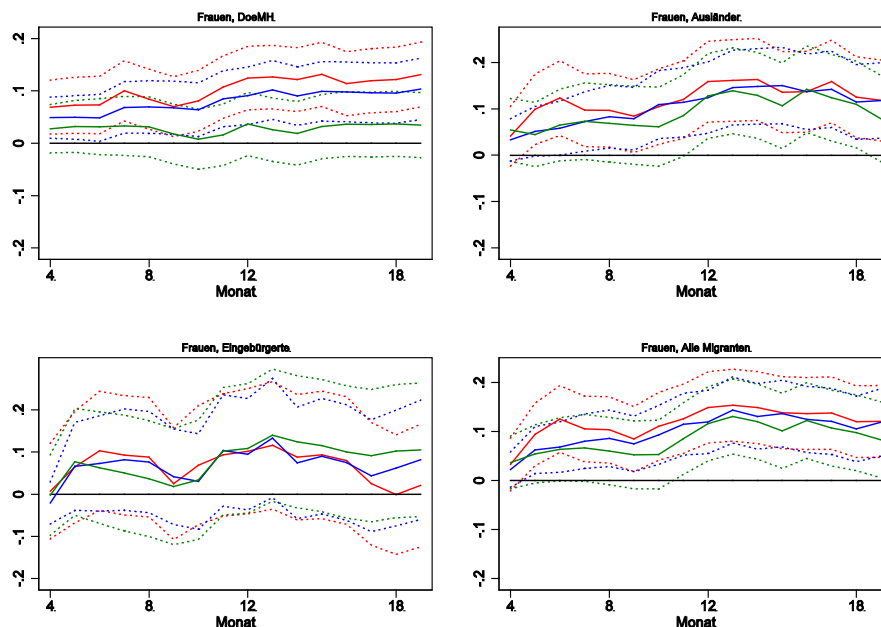
Auch bei den Frauen ohne erkennbaren Migrationshintergrund ist festzustellen, dass betriebliche Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen wirksamer sind als nicht-betriebliche. Betrachtet man beide Maßnahmeformen zusammen, so zeigen sich positive Effekte auf die drei zentralen Ergebnisvariablen (vgl. Abbildung 8.5). Diese Effekte sind allerdings schwächer ausgeprägt als bei Männern ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Während bei den Männern die Beschäftigungschancen durch eine Maßnahmeteilnahme im ersten Quartal um bis zu 16,5 Prozentpunkte steigen, sind es bei den Frauen nur 13 Prozentpunkte. Zudem ist der Effekt auf den Abgang aus Hilfebedürftigkeit zwar positiv, aber nicht signifikant. Grenzt man die Betrachtung auf nicht-betriebliche Maßnahmen ein, schwächt sich die Wirkung des Trainings wie bei den Männern ab. Die Beschäftigungseffekte betragen im Durchschnitt weniger als 10 Prozentpunkte und erreichen nur am Ende des Beobachtungszeitraums einen Maximalwert von 11 Prozentpunkten.

In der Gruppe der Frauen mit Migrationshintergrund zeigen sich hingegen keine deutlichen Unterschiede in der Wirkung von betrieblichen und nicht-betrieblichen Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen. Zum Teil sind die Effekte der nicht-betrieblichen Maßnahmen sogar stärker als bei der kombinierten Betrachtung beider Trainingsformen. Bemerkenswert ist zudem, dass die Trainingsmaßnahmen unabhängig von ihrer organisatorischen Ausgestaltung bei den Frauen mit Migrationshintergrund teilweise stärker positiv wirken als bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshin-

tergrund (vgl. Abbildung 8.5). Dies gilt insbesondere für die Überwindung der Hilfebedürftigkeit im ersten Quartal. Hier erhöht sich die Wahrscheinlichkeit für Teilnehmerinnen mit Migrationshintergrund, aus dem Leistungsbezug abzugehen, um bis zu 13,5 Prozentpunkte im Vergleich zu einer Situation ohne Teilnahme. Bei den Teilnehmerinnen ohne erkennbaren Migrationshintergrund beläuft sich die maximale Maßnahmewirkung auf lediglich 4 Prozentpunkte und ist statistisch insignifikant. Im zweiten Quartal zeigt sich bei den Frauen mit Migrationshintergrund allerdings ein negativer Effekt auf den Abgang aus dem Leistungsbezug, der bei den nicht-betrieblichen Maßnahmen zum Teil leicht signifikant ist. Bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund lässt sich hingegen ein positiver Effekt feststellen, der bis zu 8 Prozentpunkte beträgt. Es bleibt also festzuhalten, dass der Erfolg der Vermittlung von Kenntnissen nicht unabhängig davon ist, wann genau das Training zeitlich einsetzt. Eine frühe Förderung während der Hilfebedürftigkeit erscheint dabei wirksamer als eine späte. Zudem ist für Frauen ohne erkennbaren Migrationshintergrund sowie für alle Männer zu konstatieren, dass die betriebliche Form der Vermittlung von Kenntnissen wirksamer ist als die nicht-betriebliche.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Allerdings muss hierbei beachtet werden, dass der Treatmenteffekt für die Teilnehmer, die insbesondere bei betrieblichen Maßnahmen eine selektive Gruppe darstellen können, berechnet wurde. Inwiefern die Maßnahme bei einer zufällig ausgewählten Person wirkt, kann durch diese Berechnung nicht bestimmt werden. Eine Ausweitung des Einsatzes betrieblicher Trainingsmaßnahmen macht weitere Untersuchungen erforderlich.

Abbildung 8.5: Wirkung der TM „Vermittlung von Kenntnissen“ auf ausgewählte Ergebnisvariablen, Frauen (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)



Effekt auf die Aufnahme der Beschäftigung (rote Linie), auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung (blaue Linie) und den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit (grüne Linie); 95%-Konfidenzintervalle gestrichelt.

Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

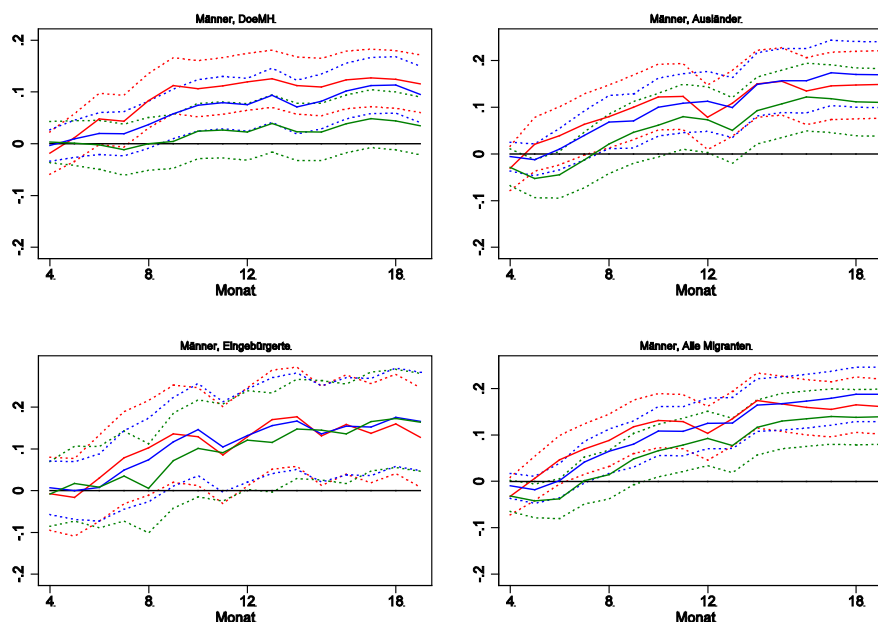
8.5.3 Weiterbildungsmaßnahmen

Weiterbildungsmaßnahmen haben für Männer ohne erkennbaren Migrationshintergrund im ersten Quartal des ALG II-Bezugs eine stark positive Wirkung auf den Übergang in (bedarfsdeckende) Beschäftigung (vgl. Abbildung 8.6). Die Beschäftigungseffekte betragen dabei bis zu 13 Prozentpunkte. Auch die Wahrscheinlichkeit, aus dem Leistungsbezug abzugehen, wird für Teilnehmer ohne erkennbaren Migrationshintergrund an Weiterbildungsmaßnahmen positiv beeinflusst. Allerdings sind hier die Effekte weitgehend statistisch insignifikant. Ein ähnliches Wirkungsbild ergibt sich für Maßnahmen, die im zweiten Quartal des Leistungsbezugs beginnen. Während die Abgangswahrscheinlichkeit aus dem Leistungsbezug durch die Teilnahme unverändert bleibt, sind weiterhin positive Beschäftigungseffekte festzustellen, die sogar zum Teil noch etwas höher ausfallen als im ersten Quartal. In Quartal 3 nimmt die Beschäftigungswirkung der Weiterbildungsmaßnahmen dann deutlich ab. Zudem zeigt sich ein signifikant negativer Effekt auf den Abgang aus dem Leistungsbezug. Für Maßnahmeteilnehmer ist die Wahrscheinlichkeit, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden, um bis zu 10 Prozentpunkte geringer als in einer Situation ohne Teilnahme. Im vierten Quartal wird der Abgang aus dem Leistungsbezug ebenfalls weitgehend negativ beeinflusst. Allerdings ist der Effekt hier nur teilweise signifikant. Für die Aufnahme von Beschäftigung zeigen sich erneut wie in den ersten beiden Quartalen signifikant positive Effekte.

Für die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund ergibt sich im Vergleich zu den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund ein etwas anderes Bild der Maßnahmewirkung. So zeigen sich im ersten Quartal zwar auch positive Beschäftigungseffekte, diese fallen mit bis zu 17 Prozentpunkten aber deutlich stärker aus als bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 8.6). Zudem zeigt sich ein stark signifikant positiver Effekt auf den Abgang aus dem Leistungsbezug. Bei Beginn im zweiten Quartal sind die Beschäftigungseffekte weiterhin stark positiv signifikant. Sie fallen dabei jedoch etwas schwächer aus als im ersten Quartal, sind aber stärker als zur gleichen Zeit bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Ebenfalls schwächer als bei Maßnahmen im ersten Quartal ist die Maßnahmewirkung auf den Abgang aus dem Leistungsbezug. Die Effekte sind zwar positiv, aber nur noch vereinzelt leicht statistisch signifikant. Im dritten und vierten Quartal nimmt die Stärke der Beschäftigungseffekte weiter ab. Sie sind nun weitgehend insignifikant. Die Maßnahmewirkung auf den Abgang aus dem Leistungsbezug ist bei Maßnahmen im dritten Quartal ebenfalls nicht statistisch gesichert, während für Maßnahmen im vierten Quartal negative Effekte festzustellen sind, die zum Teil signifikant sind.

Wird die Untersuchung auf berufsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen eingegrenzt, zeigt sich für Männer ohne erkennbaren Migrationshintergrund im ersten Quartal des ALG II-Bezugs eine sehr stark positive Maßnahmewirkung. So belaufen sich die Beschäftigungseffekte teilweise auf über 20 Prozentpunkte. Die berufsbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen sind damit ausschlaggebend für die positive Wirkung der Weiterbildungsmaßnahmen insgesamt und deutlich effektiver als nicht-berufsbezogene Maßnahmen. Entsprechendes gilt auch für die Maßnahmeeffekte in den übrigen Zugangsquartalen. Anders als bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund ist die Wirkung berufsbezogener Weiterbildungsmaßnahmen in der Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund insgesamt sehr ähnlich wie die Wirkung aller Weiterbildungsmaßnahmen zusammen.

Abbildung 8.6: Wirkung von Weiterbildungsmaßnahmen auf ausgewählte Ergebnisvariablen, Männer (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)



Effekt auf die Aufnahme der Beschäftigung (rote Linie), auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung (blaue Linie) und den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit (grüne Linie); 95%-Konfidenzintervalle gestrichelt.

Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

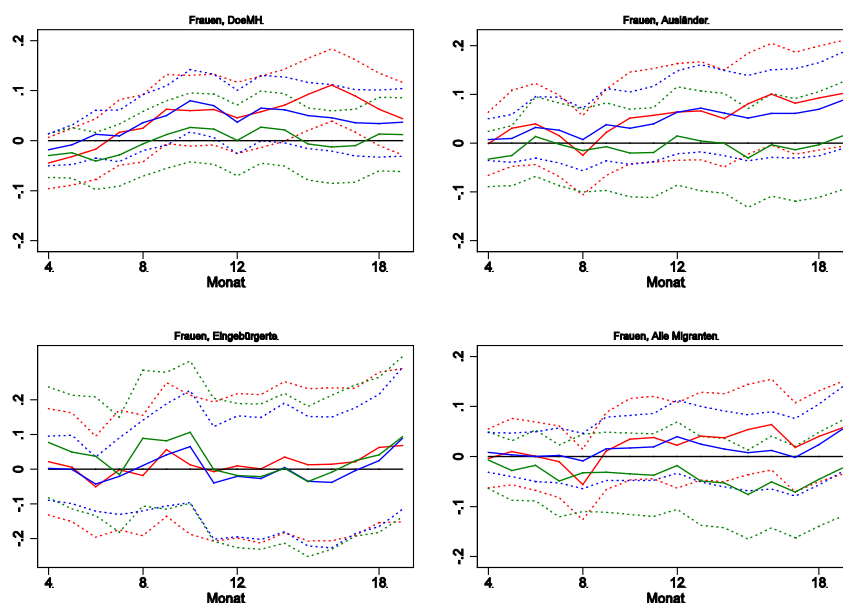
Auch für Frauen ohne erkennbaren Migrationshintergrund zeigen sich bei Betrachtung der Gesamtheit an Weiterbildungsmaßnahmen im ersten Quartal des ALG II-Bezugs positive Beschäftigungseffekte (vgl. Abbildung 8.7). Diese Effekte fallen allerdings geringer aus als bei den Männern und sind nur teilweise signifikant. Die Wahrscheinlichkeit, aus dem Leistungsbezug abzugehen, wird durch eine Maßnahmeteilnahme nicht beeinflusst. Bei Maßnahmen im zweiten Quartal nimmt die Stärke der Beschäftigungseffekte zu und erreicht ein ähnliches Niveau wie bei den Männern. Die Maßnahmewirkung auf den Abgang aus dem Leistungsbezug bleibt weitgehend statistisch insignifikant. Anders als bei den Männern ohne erkennbaren Migrationshintergrund zeigen sich im dritten Quartal stark positive Beschäftigungseffekte, die eine Höhe von 20 Prozentpunkten erreichen. Diese Effekte sind allerdings nicht gleichbedeutend mit einer starken Reduzierung der Hilfebedürftigkeit, da sich die Effekte auf den Abgang aus dem Leistungsbezug und die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung als statistisch insignifikant erweisen.

Bei den Frauen mit Migrationshintergrund zeigen die Ergebnisse, dass Weiterbildungsmaßnahmen in Bezug auf die drei zentralen Ergebnisvariablen im Untersuchungszeitraum weitgehend wirkungslos sind (vgl. Abbildung 8.7). Zwar ergeben sich auch hier positive Beschäftigungseffekte, diese sind aber weitgehend insignifikant. Unter den Ausländerinnen sind die Beschäftigungseffekte tendenziell stärker als bei den eingebürgerten Frauen. Allerdings ist in dieser Gruppe die Beobachtungszahl an Maßnahmeteil-

nehmerinnen sehr gering, so dass hier die Aussagekraft der Ergebnisse eingeschränkt ist.

Bei der ausschließlichen Betrachtung von berufsbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen zeigen sich für die Frauen genau wie bei den Männern stark positive Beschäftigungseffekte. Bei den Teilnehmerinnen ohne erkennbaren Migrationshintergrund belaufen sich diese Effekte im ersten Quartal auf nahezu 20 Prozentpunkte. Auch hier sind also die berufsbezogenen Maßnahmen deutlich effektiver als die nicht-berufsbezogenen. Die Maßnahmewirkung auf den Abgang aus dem Leistungsbezug ist zwar ebenfalls positiv, aber nur vereinzelt signifikant. Auch bei den Frauen mit Migrationshintergrund lassen sich positive Beschäftigungseffekte der berufsbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen im ersten Quartal feststellen. Diese Effekte fallen stärker aus als bei Weiterbildungsmaßnahmen insgesamt, so dass auch hier die berufsbezogenen Maßnahmen effektiver sind als die nicht-berufsbezogenen. Allerdings ist die Maßnahmewirkung schwächer als bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund und nur teilweise signifikant. Keine signifikante Maßnahmewirkung zeigt sich in Bezug auf die Wahrscheinlichkeit, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden.

Abbildung 8.7: Wirkung von Weiterbildungsmaßnahmen auf ausgewählte Ergebnisvariablen, Frauen (Zugänge in Leistungsbezug 2006, Maßnahmezugang im 1. Quartal des Leistungsbezugs)



Effekt auf die Aufnahme der Beschäftigung (rote Linie), auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung (blaue Linie) und den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit (grüne Linie); 95%-Konfidenzintervalle gestrichelt.

Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

8.5.4 Zusammenfassung der Wirkungsergebnisse

Um bei der Vielzahl der vorgenommenen Schätzungen ein Fazit über die Wirksamkeit der untersuchten Maßnahmen ziehen zu können, sind in Tabelle 8.3 die wesentlichen

Wirkungen der Instrumente auf die drei zentralen Ergebnisvariablen für Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund summarisch zusammengefasst. Hierbei werden negative Effekte mit einem Minuszeichen gekennzeichnet; deutlich negative Effekte mit zwei Minuszeichen und stark negative Effekte mit drei Minuszeichen. In gleicher Weise sind positive Effekte mit einem Plus gekennzeichnet, deutlich positive Effekte mit zwei Pluszeichen und stark positive Effekte mit drei Pluszeichen. Insignifikante, d.h. von Null nicht zu unterscheidende Wirkungen sind mit \emptyset gekennzeichnet. In vielen Fällen sind die Ergebnisse nicht eindeutig; Übergänge werden hier durch entsprechende Verwendung mehrerer Zeichen markiert.

Der direkte Vergleich der Ergebnisse macht deutlich, dass sich die Maßnahmen in ihren Wirkungen zwischen Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund ähneln. Klare Unterschiede ergeben sich nur in wenigen Fällen; jedoch ist auch in diesen Fällen die Wirkungsrichtung vergleichbar. Deutlich negative Effekte sowohl auf den Abgang aus Hilfebedürftigkeit als auch auf die Aufnahme von Beschäftigung zeigen sich lediglich bei den Ein-Euro-Jobs; hier sind die Effekte für Personen mit Migrationshintergrund aber weniger stark ausgeprägt als für Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Überwiegend positiv sind dagegen die Wirkungen von Trainingsmaßnahmen. Dieses gilt vor allem für Maßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen sowie die Eignungsfeststellungen; Maßnahmen zur Überprüfung der Verfügbarkeit sowie die Maßnahmekombinationen zeigen hingegen keine oder nur schwache Effekte. Betrieblich durchgeführte Maßnahmen wirken für Männer unabhängig vom Vorliegen eines Migrationshintergrunds tendenziell stärker positiv auf die betrachteten Ergebnisvariablen als nicht-betriebliche Maßnahmen. Im Gegensatz dazu zeigt sich für Frauen ein anderes Ergebnis. Gerade die nicht-betrieblich durchgeführte Vermittlung von Kenntnissen hat deutlich positive Wirkungen für Frauen mit Migrationshintergrund. Maßnahmen zur Weiterbildung wirken stärker für Männer als für Frauen. Von einer Teilnahme an dieser Maßnahme profitieren die Personen mit Migrationshintergrund besonders. Im Anhang B.3.6.7 sind ergänzend die Wirkungen der Vermittlung durch Dritte untersucht worden; die Ergebnisse verdeutlichen, dass es sich hierbei um ein weitgehend wirkungsloses Instrument unabhängig vom Vorliegen eines Migrationshintergrunds handelt.

Tabelle 8.3: Summarischer Überblick über die Wirkungsergebnisse

		Personen mit Migrationshintergrund			Personen ohne Migrationshintergrund		
		Abgang aus Hilfsbedürftigkeit	Aufnahme von Beschäftigung	Aufnahme bedarfsdeckender Beschäftigung	Abgang aus Hilfsbedürftigkeit	Aufnahme von Beschäftigung	Aufnahme bedarfsdeckender Beschäftigung
Ein-Euro-Job							
	Männer	-	-	-	--	--	--
	Frauen	-/ø	-/ø	-/ø	-	-/ø	-/ø
Trainingsmaßnahmen: Vermittlung von Kenntnissen							
gesamt	Männer	++	++/ø	++/ø	+++	+++	+++
	Frauen	++	++	++	++	++	++
nicht-betrieblich	Männer	++	++/ø	++/ø	++	++	++
	Frauen	+++	+++	+++	+/ø	++	++
Trainingsmaßnahmen: Eignungsfeststellungen							
gesamt	Männer	++	+++	+++	+++	+++	+++
	Frauen	+/ø	++	++	+++	+++	+++
nicht-betrieblich	Männer	+	++	++	+/ø	++	++
	Frauen	+	++	++	++	++	++
Trainingsmaßnahmen: Überprüfung der Verfügbarkeit							
gesamt	Männer	ø	ø	ø	+/ø	+/ø	+/ø
	Frauen	ø	ø	ø/-	+	+	++
nicht-betrieblich	Männer	ø	ø	ø	ø	+/ø	+/ø
	Frauen	-/ø	ø	ø	ø/-	ø	ø
Trainingsmaßnahmen: Maßnahmekombinationen							
gesamt	Männer	+/ø	+/ø	+/ø	+/ø	+	+
	Frauen	ø	+	+	ø	ø	ø
nicht-betrieblich	Männer	ø	ø	ø	ø	ø	ø
	Frauen	+	++	++	ø	ø	ø
Weiterbildungsmaßnahmen							
gesamt	Männer	++	+++	+++	ø/+	++	++
	Frauen	ø	ø	ø	ø	ø/+	ø/+
berufsbezogen	Männer	++	+++	+++	+	+++	+++
	Frauen	ø	++	++	ø	+++	++
Vermittlung durch Dritte							
gesamt	Männer	ø/-	+/ø	+/ø	ø	+/ø	ø
	Frauen	ø/-	+/ø	+/ø	ø/-	ø/+	ø
Teilaufgaben	Männer	ø/-	ø	ø	ø/-	+/ø	ø
	Frauen	ø	ø	ø	ø/-	++	+/ø

Erläuterung: Negative Effekte sind mit einem Minuszeichen gekennzeichnet; deutlich negative Effekte mit zwei Minuszeichen und stark negative Effekte mit drei Minuszeichen. In gleicher Weise sind positive Effekte mit einem Plus gekennzeichnet, deutlich positive Effekte mit zwei Pluszeichen und stark positive Effekte mit drei Pluszeichen. Insignifikante, d.h. von Null nicht zu unterscheidende Wirkungen sind mit ø gekennzeichnet. In vielen Fällen sind die Ergebnisse nicht eindeutig; Übergänge werden hier durch entsprechende Verwendung mehrerer Zeichen markiert.

Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

8.6 Unterschiede in der Maßnahmewirkung zwischen Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund

Die in Tabelle 8.3 dargestellte Ergebniszusammenfassung macht deutlich, dass sich die untersuchten Maßnahmen in ihren Wirkungen zwischen Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund überwiegend ähneln. Zum Teil bestehen jedoch Unterschiede in der Stärke der Effekte. Es ist zu klären, ob diese Unterschiede auf den Migrationshintergrund allein zurückzuführen sind, oder ob sie vielmehr aus Unterschieden in der Soziodemographie der Personengruppen resultieren, also z.B. aus Unterschieden in der Qualifikation oder der Verfügbarkeit der Personen.

Um die Unterschiede, die allein auf den Migrationshintergrund zurückzuführen sind, von den Unterschieden, die sich aus der Soziodemographie ergeben, zu trennen, werden die Effektdifferenzen zwischen Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund für die einzelnen Maßnahmen unter Verwendung eines Dekompositionsverfahrens (siehe hierzu Abschnitt 8.3.2) zerlegt. Hierbei wird die Effektdifferenz zum einen in den Unterschied zerlegt, der allein auf die Merkmalsausstattung zurückzuführen ist. Der resultierende Teileffekt drückt die potenzielle Veränderung im Ergebnis aus, die Personen mit Migrationshintergrund erreichen würden, wenn ihre Soziodemographie den Teilnehmern ohne erkennbaren Migrationshintergrund an der Maßnahme entspre-

chen würde. Daneben wird die Effektdifferenz zum anderen in den Unterschied zerlegt, der sich auf den Migrationshintergrund zurückführen lässt. Anders ausgedrückt ist dies der residuale Teil der Dekomposition, da hier die beobachtbaren Merkmale zwischen Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund identisch sind und sich Ergebnisdifferenzen allein aus dem Migrationshintergrund ergeben.

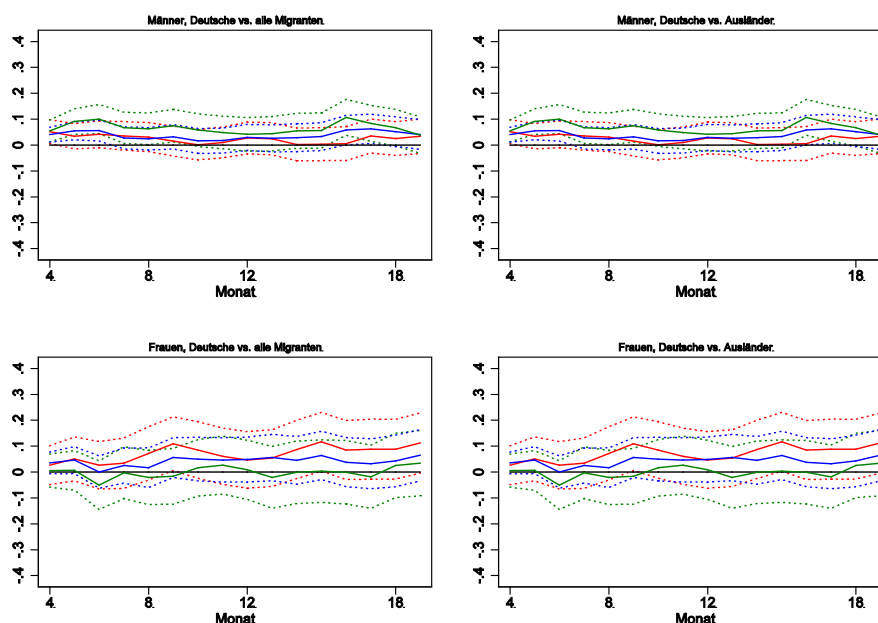
In der nachfolgenden Darstellung konzentrieren wir uns ausschließlich auf den zweiten Effekt, den Unterschied durch den Migrationshintergrund. Trotz des erheblichen Stichprobenumfangs führt die Differenzierung der Analysen durch Berücksichtigung der unterschiedlichen Förderinstrumente, der Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Unterschiede in der Förderung sowie die Beachtung der dynamischen Selektion in die Maßnahmen zu kleinen Teilstichproben der jeweiligen Untersuchungsgruppen. Aus diesem Grund werden in der Dekomposition nur die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund insgesamt sowie die Untergruppe der Ausländer berücksichtigt und jeweils nach dem Geschlecht differenziert. Für die Gruppen der Eingebürgerten und der (Spät-)Aussiedler/innen erlauben die resultierenden Fallzahlen keine separaten, statistisch verlässlichen Analysen. Zudem soll bedingt durch die Vielzahl der analysierten Maßnahmen die zusätzliche Stratifikation der Hilfebedürftigkeitsdauer hier nicht detailliert dargestellt werden; alle Analysen beziehen sich auf Zugänge in die Maßnahmen während des ersten Quartals der Hilfebedürftigkeit.

8.6.1 Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs)

Die Wirkungsanalysen in Abschnitt 8.5.1 machen deutlich, dass eine Verbesserung der Situation in Hinblick auf eine Überwindung der Hilfebedürftigkeit oder die Aufnahme von Beschäftigung durch Teilnahme an Ein-Euro-Jobs weder für Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund noch für Personen mit Migrationshintergrund erreicht wird. In einigen Fällen führt die Teilnahme sogar zu einer Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer. Die geringen Unterschiede zwischen beiden Gruppen, die aus den Ergebnissen in Abschnitt 8.5.1 nur deskriptiv gefolgert werden können, werden in der Dekompositionsanalyse bestätigt.

Abbildung 8.8 zeigt die Ergebnisse mit Berücksichtigung der vier genannten Teilgruppen (alle Migranten, Ausländer, Männer und Frauen). Obgleich sich tendenziell positivere Ergebnisse für Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund zeigen, ist keiner der Unterschiede in der Wirksamkeit statistisch signifikant. Eine unterschiedliche Behandlung der bzw. besondere Wirksamkeit für die Personen mit Migrationshintergrund kann daher nicht gefolgert werden. Die Wirkungen von Ein-Euro-Jobs für Personen mit Migrationshintergrund unterscheiden sich also nicht aufgrund des Migrationshintergrunds, sondern die Maßnahmen sind für in der Soziodemographie vergleichbare Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund vergleichbar wirksam bzw. unwirksam.

Abbildung 8.8: Dekomposition des Migrationshintergrundes bei Ein-Euro-Jobs, Quartal 1



Effekt auf die Aufnahme der Beschäftigung (rote Linie), auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung (blaue Linie) und den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit (grüne Linie); 95%-Konfidenzintervalle gestrichelt.

Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

8.6.2 Trainingsmaßnahmen

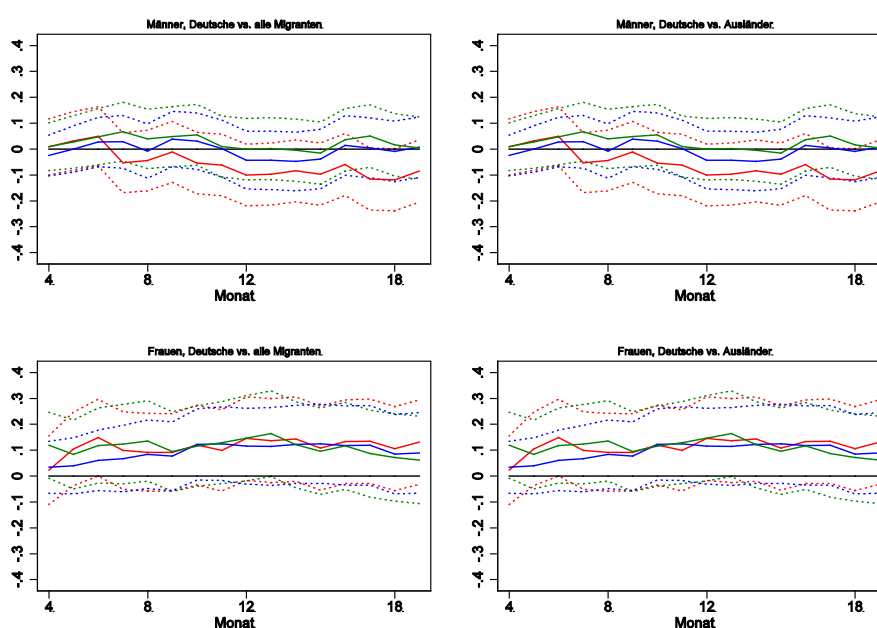
Auch hier soll bei den Trainingsmaßnahmen vor allem auf die Maßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen eingegangen werden. Die empirischen Analysen in Abschnitt 8.5.2 machen deutlich, dass die Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen die Eingliederungschancen sowie die Chancen zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit für Teilnehmer tendenziell erhöhen. Hierbei sind die Effekte für Frauen in der Regel deutlicher als die für Männer. Es zeigt sich aber auch, dass für einzelne der betrachteten Gruppen von Personen mit Migrationshintergrund (Eingebürgte und Ausländer) die Effekte geringer ausfallen als für Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Auch die besondere Betrachtung der nicht-betrieblichen Kurse, bei denen mögliche Klebeeffekte der Teilnehmer ausgeschlossen werden können, zeigt ähnlich gelagerte Unterschiede; allerdings scheinen gerade diese Maßnahmen für Frauen mit Migrationshintergrund tendenziell effektiver zu sein als für Frauen ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Diese Effekte beinhalten aber eine zu berücksichtigende statistische Unsicherheit.

Wie viel dieser Unterschiede in den Effekten zwischen Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund ist auf den Migrationshintergrund zurückzuführen? Wie aus Abbildung 8.9 ersichtlich ist, machen die nahe bei Null liegenden Effektdifferenzen verbunden mit den dazugehörigen Konfidenzintervallen deutlich, dass für keine der Ergebnisvariablen statistisch signifikante Unterschiede und damit eine andere Behand-

lung bzw. Wirksamkeit allein aufgrund des Migrationshintergrunds festgestellt werden kann.

Obgleich die Abbildungen für Frauen einen positiven Beitrag des Migrationshintergrunds auf die Effektdifferenz zeigen, sind auch diese Ergebnisse statistisch nicht signifikant. Auch hier können daher migrationsspezifische Unterschiede (im Sinne positiverer Eingliederungs- und Abgangswirkungen im Vergleich zu Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund) nur mit besonderer Vorsicht auf den Migrationshintergrund zurückgeführt werden.

Abbildung 8.9: Dekomposition des Migrationshintergrundes bei TM „Vermittlung von Kenntnissen“, Quartal 1



Effekt auf die Aufnahme der Beschäftigung (rote Linie), auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung (blaue Linie) und den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit (grüne Linie); 95%-Konfidenzintervalle gestrichelt.

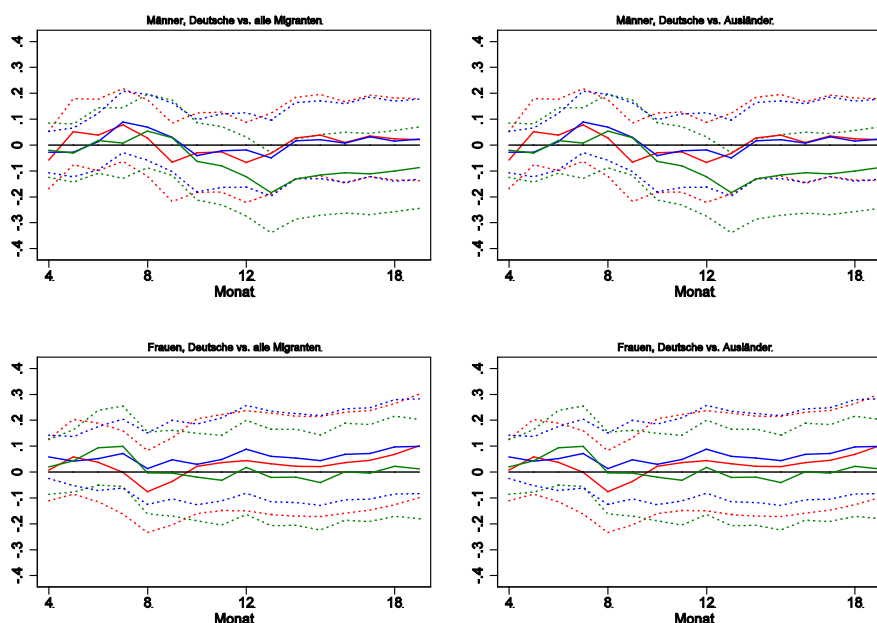
Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

8.6.3 Weiterbildungsmaßnahmen

In der Wirkungsanalyse zeigen sich für Weiterbildungsmaßnahmen deutlich positive Effekte bei den Männern unabhängig vom Migrationshintergrund. Für Frauen sind die Ergebnisse dagegen nicht mit statistischer Sicherheit positiv, dennoch ist eine klare positive Tendenz sowohl für Frauen mit als auch ohne erkennbaren Migrationshintergrund zu erkennen.

Die Ergebnisse der Dekomposition zur Erklärung des Beitrags des Migrationshintergrunds zu den unterschiedlich starken Maßnahmeeffekten für Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund finden sich in Abbildung 8.10.

Abbildung 8.10: Dekomposition des Migrationshintergrundes bei Weiterbildungsmaßnahmen, Quartal 1



Effekt auf die Aufnahme der Beschäftigung (rote Linie), auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung (blaue Linie) und den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit (grüne Linie); 95%-Konfidenzintervalle gestrichelt.

Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit

Der steilere Anstieg in den Wirkungen auf die Ergebnisvariablen, der insbesondere für Männer mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Männern ohne erkennbaren Migrationshintergrund beobachtet werden kann (siehe Abschnitt 8.5.3), ist nicht auf den Migrationshintergrund zurückzuführen. Die Ergebnisse der Dekomposition zeigen zwar einige Unterschiede in den Effektdifferenzen, die sich durch den Migrationshintergrund ergeben, diese sind aber alle aus statistischer Sicht nicht von Null verschieden. Die Unterschiede in den Wirkungen sind daher auf Unterschiede in den soziodemographischen Merkmalen zurückzuführen.

Im Gegensatz zu den Männern haben die betrachteten Maßnahmen für Frauen keine bzw. nur eine mäßige Wirksamkeit auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit oder die Aufnahme von Beschäftigung. Frauen mit Migrationshintergrund schneiden dabei in der Tendenz noch etwas schlechter ab als Frauen ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Die Ergebnisse der Dekomposition verdeutlichen jedoch, dass diese Unterschiede nicht durch den Migrationshintergrund erklärt werden können, sondern ihre Ursache ebenfalls eher in der soziodemographischen Struktur haben. D.h. vergleichbare Personen in Qualifikation oder Verfügbarkeitseinschränkungen ohne erkennbaren Migrationshintergrund erwarten ähnliche Wirkungen der Teilnahme wie die Personen mit Migrationshintergrund.

8.7 Fazit

Die Zielsetzung dieses Abschnitts war die Untersuchung der Wirkungen verschiedener Aktivierungsinstrumente im SGB II auf den Abgang aus Hilfebedürftigkeit, die Aufnahme von Beschäftigung und die Aufnahme von bedarfsdeckender Beschäftigung. Der Fokus der Analysen war hierbei die Bedeutung des Migrationshintergrunds für diese Wirkungen. Diese Bedeutung kann zum einen zu Unterschieden in der Zuweisung führen und hätte so einen migrationsspezifischen Maßnahme-Mix zufolge. Die empirischen Ergebnisse aus Abschnitt 8.4.1 machen jedoch deutlich, dass ein solcher Maßnahmen-Mix nicht vorhanden ist; vielmehr werden die Personen mit Migrationshintergrund in ähnlicher Weise wie die Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund in die Regelinstrumente vermittelt. Besondere geschlechtsspezifische Unterschiede vor dem Hintergrund des Migrationshintergrunds sind ebenfalls nicht zu erkennen. Die Zuweisung durch die Träger erfolgt in ähnlicher Weise (soweit zutreffend) an besonderen Vermittlungshemmnissen orientiert, die sich in Defiziten in der Qualifikation der Hilfebedürftigen oder langer Erwerbslosigkeit ausdrücken. Jedoch nehmen Ausländer signifikant seltener an Maßnahmen teil als Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund.

Im Hinblick auf das eingesetzte Instrumentarium zeigen die Trainings- und die Weiterbildungsmaßnahmen positive Wirkungen. Hierbei sind die Effekte auf die Aufnahme einer Beschäftigung in der Regel stärker als auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit. Enttäuschend sind hingegen die festgestellten Wirkungen der Ein-Euro-Jobs und der Vermittlung durch Dritte. Während letztere überwiegend erfolglos ist, die Situation der Teilnehmer aber nicht nachhaltig zu schädigen scheint, wirken Ein-Euro-Jobs in der betrachteten Frist klar negativ sowohl auf die Beschäftigungschancen als auch auf den Abgang aus Hilfebedürftigkeit. Dies Ergebnis gilt unabhängig vom Vorliegen eines Migrationshintergrunds. Zur Erreichung der Ziele des SGB II sind diese Maßnahmen daher nicht geeignet.

Die untersuchten Maßnahmen ähneln sich in ihren Wirkungen auf Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Zum Teil bestehen jedoch Unterschiede in der Stärke der Effekte. Die differenzierte Betrachtung des Beitrags des Migrationshintergrunds zur Effektdifferenz erbrachte für keine der betrachteten Maßnahmen signifikante Unterschiede. D.h. eine besondere Bevorzugung bzw. Benachteiligung im Erfolg der Maßnahmen am Arbeitsmarkt allein durch das Vorliegen eines Migrationshintergrunds kann nicht bestätigt werden. Dies ist ein wichtiges Ergebnis, da es deutlich eine mögliche Diskriminierung von Personen mit Migrationshintergrund gegenüber anderen Hilfebedürftigen in der Grundsicherung ausschließt. Die festgestellten Unterschiede sind vielmehr ein Ergebnis der Unterschiede in der Qualifikation und anderer den Arbeitsmarkterfolg beeinflussender Größen, die in der Vermittlung berücksichtigt werden. Personen mit Migrationshintergrund mit gleichen beobachtbaren Arbeitsmarkteigenschaften erfahren einen vergleichbaren Maßnahmenerfolg durch die Teilnahme an einer der Maßnahmen wie die Personen ohne erkennbaren Migrationshintergrund.

9 Implikationen von Migrationshintergründen in der Gender-Perspektive

Auswirkungen der Leistungsreform

Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat Männer und Frauen unterschiedlich betroffen, da Männer vorher zu höheren Anteilen Arbeitslosenhilfe, Frauen zu höheren Anteilen Sozialhilfe oder überhaupt keine Leistung bezogen haben. Insofern war das Verhältnis von Gewinnerinnen und Verliererinnen der Reform in finanzieller Perspektive bei Frauen günstiger als bei Männern; insbesondere haben Alleinerziehende eher profitiert. In der Perspektive eines drohenden Arbeitsplatzverlustes allerdings sind Frauen häufiger als Männer mit der Aussicht konfrontiert, wegen der Einkommenssituation des Partners – ggf. nach Erschöpfung eines Anspruchs auf ALG – keinen Leistungsanspruch in der Grundsicherung zu haben. Diese Geschlechterunterschiede hinsichtlich der materiellen Auswirkungen der Reform sind bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund geringer ausgeprägt als bei solchen ohne Migrationshintergrund, weil erstere sich (1) zu höheren Anteilen in der Sozialhilfe befanden, weil es (2) unter ihnen weniger Alleinerziehende gibt und weil (3) eine Haushaltskonstellation mit zwei erwerbstätigen Partnern bei bedarfssicherndem Einkommensniveau des Mannes allein seltener vorkommt.

Zusammensetzung der Herkunftsgruppen nach Geschlecht

Die Zusammensetzung der einzelnen Herkunftsgruppen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach ihrem Geschlecht ist durchaus unterschiedlich: Während bei hilfebedürftigen Migrant/innen mit türkischem und mit südeuropäischem Hintergrund eine ausgewogene Geschlechterverteilung vorliegt, sind bei den Gruppen der (Spät-)Aussiedler/innen und der „übrigen Welt“ die Männer in der Überzahl, bei den Migrant/innen aus Mittel- und Osteuropa einschl. GUS dagegen die Frauen. Da die letztere Gruppe insgesamt die größte ist, prägt sie die Geschlechterzusammensetzung der Gesamtgruppe: Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund sind zu etwa 55 Prozent weiblich, während das Geschlechterverhältnis bei Bezieher/innen von ALG II ohne Migrationshintergrund in etwa ausgeglichen ist. Sofern jedoch die Zuwanderung erst in einem Alter ab 40 Jahren erfolgt ist, was generell die Integration am Arbeitsmarkt erschwert, weisen die Männer höhere Hilfequoten auf als die Frauen.

Qualifikation und Sprachkompetenz

Hinsichtlich der schulischen und beruflichen Qualifikation ist hervorzuheben, dass die Geschlechterunterschiede bei SGB II-Leistungen Beziehenden geringer sind als in der Gesamtbevölkerung. Hilfebedürftige Männer mit Migrationshintergrund geben häufiger als hilfebedürftige Frauen mit Migrationshintergrund an, im Freundeskreis Deutsch zu sprechen; bei der Selbsteinschätzung der Sprachkompetenzen beurteilen sich jedoch die

Frauen im Mündlichen etwas positiver als die Männer, im Schriftlichen gleich, bei teilweise ausgeprägten Unterschieden zwischen den Herkunftsgruppen.¹⁴⁸

Lebensformen

Unabhängig vom Migrationshintergrund gilt für alle ALG II Beziehenden, dass Männer häufiger allein leben als Frauen, während Frauen mit oder ohne Hilfebedürftigkeit deutlich häufiger als Männer allein erziehen – jedoch ist der Anteil der Alleinlebenden oder Alleinerziehenden unter den Migrant/innen niedriger als bei Frauen ohne Migrationshintergrund. Paare mit Migrationshintergrund ohne Kinder im Haushalt haben ein höheres Bedürftigkeitsrisiko als entsprechende Haushalte ohne Migrationshintergrund. Im Ergebnis leben hilfebedürftige Frauen mit Migrationshintergrund ganz überwiegend mit Partner und/oder Kindern, dagegen selten allein. Insofern sind die eigenen Vorstellungen über die Rollenverteilung im Haushalt und die Vorstellungen der Männer darüber von mehr als nur theoretischer Bedeutung.

Rollenbilder

Geschlechtsspezifische Rollenbilder wurden im IAB-Haushaltspanel (PASS) und in der 6c-Kundenbefragung (KUB) mit unterschiedlichen Fragestellungen ermittelt. Übereinstimmend ist festzustellen, dass Migrant/innen beiderlei Geschlechts sich durchweg traditioneller äußern als Personen ohne Migrationshintergrund – bei beträchtlichen Unterschieden zwischen den Herkunftsgruppen. Insbesondere bezüglich der Rolle des Mannes als Ernährer und der Rolle der Frau für die Familie äußern sich Männer mit und ohne Migrationshintergrund und in allen Herkunftsgruppen traditioneller als Frauen, während speziell Frauen türkischer Herkunft ihre Verpflichtung für die Kinder noch höher gewichten als die türkischen Männer. In der Lebenspraxis jedoch relativieren sich diese bekundeten Einstellungen ein Stück weit: Weitgehend unabhängig vom Migrationshintergrund beteiligen sich Väter im SGB II-Leistungsbezug etwas stärker an der Kinderbetreuung als Väter in der Bevölkerung insgesamt. Hinsichtlich der Verfügung über „eigenes Geld“ sind es in SGB II-Haushalten mit Migrationshintergrund sogar die Männer, die häufiger als die Frauen angeben, über kein eigenes Geld zu verfügen. Auch die Analyse der Auswirkungen von Rollenbildern auf die Erwerbsintegration relativiert das Bild einer „Rückständigkeit“ von Migrant/innen: Die Zustimmung zu der Aussage: „Eine Mutter sollte zumindest so lange zu Hause bleiben, bis die Kinder in die Schule kommen“, hat unter Kontrolle sozio-demographischer Merkmale bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund *keine* statistisch signifikanten Auswirkungen auf die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung aufzunehmen – während bei Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund ein signifikant negativer Effekt dieser Einstellung festzustellen ist.¹⁴⁹ Man wird diesen Befund dahingehend interpretieren können,

¹⁴⁸ Vgl. Anhang A, Tabelle 4.5, S. 34.

¹⁴⁹ Auch weisen die statistisch insignifikanten Koeffizienten keine einheitliche Richtung auf. – Einschränkung ist darauf hinzuweisen, dass pro Bedarfsgemeinschaft immer nur eine Person befragt wurde. Gemessen wird also die Wirkung der bekundeten Einstellung auf die eigene Erwerbsintegration, nicht die Wirkung der Einstellung des Partners oder der Partnerin. Folglich kann mit diesen Daten nicht abgebildet werden, wie sich das im Durchschnitt traditionellere Rollenbild der Männer auf die Erwerbschancen jeweils ihrer Partnerinnen auswirkt.

dass sich erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund im Durchschnitt noch nicht vollständig an die Rollenbilder der Mehrheitsgesellschaft angepasst haben, dass sie aber mit ihren Wertvorstellungen im Durchschnitt pragmatischer umgehen als die Minderheit unter den Deutschen ohne Migrationshintergrund, die ausdrücklich traditionellen Rollenbildern anhängen.

Chancen der Erwerbsintegration

Unabhängig vom Migrationshintergrund haben Frauen im SGB II-Leistungsbezug eine geringere Wahrscheinlichkeit der Erwerbsintegration als Männer. Das Gleiche gilt bei Jugendlichen für den Übergang in Ausbildung; besonders auffällig ist die Geschlechterdifferenz bezüglich der Ausbildung bei jugendlichen (Spät-)Aussiedler/innen. Für die Wahrscheinlichkeit, den Leistungsbezug zu verlassen, gilt dieser Unterschied jedoch nicht durchgängig für alle Herkunftsgruppen, da dieses ja auch durch Arbeitsaufnahme des Partners oder durch Ereignisse verursacht sein kann, die mit dem Arbeitsmarkt nichts zu tun haben. Bei türkischem und südeuropäischem Migrationshintergrund ist jedoch auch die Chance, den Leistungsbezug zu verlassen, für Frauen signifikant schlechter als für Männer.

Betreuung und Aktivierung durch die Grundsicherungsstellen

In drei von fünf Herkunftsgruppen (ehemalige südeuropäische Anwerbeländer, Aussiedlerinnen und mittel- und osteuropäische Länder einschließlich GUS) ist die Chance von Frauen mit Migrationshintergrund, ein Beratungsgespräch zu haben, signifikant höher als bei Frauen ohne Migrationshintergrund. Dennoch haben – von Hilfebedürftigen aus ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern abgesehen – sowohl Männer als auch Frauen aus jeder Herkunftsgruppe eine geringere Chance auf eine Eingliederungsvereinbarung als Leistungsbezieher/innen ohne Migrationshintergrund. *Innerhalb* der türkischen Herkunftsgruppe fällt der Rückstand der Frauen gegenüber den Männern bezüglich des Vorhandenseins einer Eingliederungsvereinbarung besonders stark auf. Dass Frauen mit Migrationshintergrund nicht seltener zu Beratungsgesprächen einbestellt werden, aber seltener eine Eingliederungsvereinbarung abschließen als Frauen ohne Migrationshintergrund, ist vermutlich Ergebnis von Verständigungsproblemen sowohl in sprachlicher Hinsicht, als auch hinsichtlich der wechselseitigen Erwartungen; abgeschwächt gilt dies auch für Männer mit Migrationshintergrund.

Die deskriptive Analyse hat gezeigt, dass Frauen unabhängig vom Migrationshintergrund seltener Stellen- oder Ausbildungsangebote als Männer erhalten. Andererseits ergibt die multivariate Analyse, dass Frauen mit türkischem oder südeuropäischem Migrationshintergrund sowie Frauen aus der „übrigen Welt“ unter Kontrolle von sozio-demographischen und regionalen Merkmalen signifikant mehr Angebote erhalten als Frauen ohne Migrationshintergrund. Jedoch erhalten Frauen generell eher Teilzeitangebote einschließlich Minijobs, Männer eher Vollzeitangebote. Der deskriptive Befund einer im Vergleich zu allen anderen Gruppen besonders hohen Sanktionshäufigkeit bei Frauen türkischer Herkunft bestätigt sich unter Kontrolle für sozio-demographische Variablen. Während bei den meisten Gruppen die Realisierung von Sanktionen deutlich seltener berichtet wird als ihre Androhung, gibt es bei Frauen mit türkischem Migrati-

onshintergrund kaum einen Unterschied zwischen beiden Werten, und die Quote der Akzeptanz der verhängten Sanktion als „gerechtfertigt“ ist bei ihnen die niedrigste.

Maßnahmeförderung

Frauen nehmen weniger an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung teil als Männer. Die Konzentration der Förderung auf Personen mit Erwerbserfahrung lässt darauf schließen, dass die Integrationsfachkräfte von einer Vorstellung ausgehen, wer in einer Bedarfsgemeinschaft der „Ernährer“ sei, und die Förderung auf diese Person konzentrieren. Die Fallstudien bei den Grundsicherungsstellen bestätigen diese Deutung: Die latente Erwerbsbereitschaft der Frauen mit Migrationshintergrund wird nicht ausgeschöpft, weil man dem Konflikt mit den traditionelleren Vorstellungen der männlichen Migranten aus dem Wege geht bzw. auch meint, die Frau diesem Konflikt nicht aussetzen zu sollen.

Die generell negative Wirkung von „Ein-Euro-Jobs“ auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt ist bei Frauen mit Migrationshintergrund weniger stark ausgeprägt als bei Frauen ohne Migrationshintergrund. Die generell festgestellte Überlegenheit betrieblicher Trainingsmaßnahmen gegenüber außerbetrieblichen zeigt sich bei Frauen mit Migrationshintergrund nicht; für sie hat gerade die nicht-betriebliche Vermittlung von Kenntnissen in Trainingsmaßnahmen eine positive Wirkung auf die Zielindikatoren der Beschäftigungsaufnahme und des Abgangs aus dem Leistungsbezug. Die Überlegenheit berufsbezogener Weiterbildung gegenüber solchen mit berufsunspezifischem Inhalt bestätigt sich dagegen auch für Frauen mit Migrationshintergrund.

Ausblick

In Übereinstimmung mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie unterstellt das SGB II ein *Adult Worker Model*, wonach alle erwachsenen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft die gleichen Rechte, aber auch die gleichen Verpflichtungen insbesondere im Hinblick auf die Verwertung ihrer Arbeitskraft am Markt und die wechselseitige Einstandspflicht haben. Dieses Konzept steht im Spannungsverhältnis zu fortbestehenden Anreizen zur Praktizierung des traditionellen „*Male Breadwinner Model*“ im deutschen Steuer- und Sozialversicherungsrecht sowie zu Versorgungslücken in der frühkindlichen Betreuung zumindest in Westdeutschland. Das *Adult Worker Model* steht darüber hinaus auch im Spannungsverhältnis zu traditionellen Rollenverständnissen und Orientierungen unter erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – und hierbei stärker derjenigen mit als derjenigen ohne Migrationshintergrund.

Die empirischen Ergebnisse zum Umgang der Grundsicherungsstellen mit diesem Spannungsverhältnis sind so facettenreich und teilweise widersprüchlich wie es die gesellschaftliche Situation in Bezug auf das Geschlechterverhältnis in der Erwerbsarbeit im Allgemeinen und ganz besonders dann ist, wenn die Dimensionen „Geschlecht“ und „Migration“ gleichzeitig betrachtet werden. Wenn Frauen mit Migrationshintergrund eine höhere Chance auf ein Beratungsgespräch sowie auf ein Stellenangebot haben als Frauen ohne Migrationshintergrund, und wenn türkische Frauen ein besonders hohes Sanktionsrisiko tragen, dann spricht das zumindest für die Einschätzung, dass sich die

Grundsicherungsstellen mit den Geschlechterarrangements in Bedarfsgemeinschaften von Migrant/innen nicht einfach abfinden. Wenn es sich andererseits bei den Arbeitsangeboten eher um Minijobs handelt, die lediglich die Hilfebedürftigkeit mindern, aber das Nettoeinkommen der Bedarfsgemeinschaft nur im sehr begrenzten Maße der Freibeträge nach §§ 11 und 30 SGB II erhöhen können, und wenn Frauen unabhängig vom Migrationshintergrund weniger durch Maßnahmen gefördert werden als Männer, dann drängt sich die Frage auf, ob die Balance von „Fördern“ und „Fordern“ speziell bei Frauen mit Migrationshintergrund – oder bei Frauen bestimmter Herkunftsgruppen – stärker in Richtung „Fordern“ verschoben ist als es für den Durchschnitt der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen der Fall ist. Anders gesagt, die betreffenden Gruppen werden nicht einfach sich selbst überlassen, was dem gesetzlichen Auftrag entspricht, aber es wird in sie weniger investiert als in andere Gruppen, was dem Gleichbehandlungsgrundsatz sowohl in der Dimension „Geschlecht“ als auch in der Dimension „Herkunft“ widerspricht. Hierbei legen die Ergebnisse sowohl der Fallstudien als auch der Analysen des Maßnahmezugangs den Schluss nahe, dass es sich nicht um eine „Diskriminierung“ im Sinne einer bewussten Schlechterbehandlung handelt, sondern eher um Ratlosigkeit bei den Grundsicherungsstellen, wie die betreffenden Gruppen durch Förderangebote wirksam zu erreichen sind.

Dieses führt letztlich auf eine arbeitsmarktpolitische Herausforderung, die nicht nur Frauen betrifft: Wie kann in die Qualifikation von Erwerbslosen investiert werden, denen elementare Bildungsvoraussetzungen fehlen, die aber in anderen Dimensionen ihrer Beschäftigungsfähigkeit wie Erwerbsmotivation, Sozialkompetenz, sozialer Integration, sowie psychischer und somatischer Gesundheit alle Voraussetzungen mitbringen, um den Lebensunterhalt für sich und ihre Kinder durch Erwerbstätigkeit zu verdienen? Mit der Einführung von Förderungsmöglichkeiten zum Nachholen des Hauptschulabschlusses mit Beginn des Jahres 2009 nähert sich die Arbeitsmarktpolitik diesem Thema, ohne dass man davon ausgehen kann, dass damit schon eine in der Breite wirksame Lösung – zumal für bereits Erwachsene – gefunden ist. Benötigt werden integrierte Förderketten, die im Extremfall beginnend mit der Alphabetisierung über den Spracherwerb zu einer beruflich verwertbaren Qualifikation einschließlich beruflich orientierter Vervollkommnung der Sprachbeherrschung führen und die die Lösung von Kinderbetreuungsproblemen unabhängig davon einschließen, welchen Geschlechts die geförderte Person ist.

Es ist offensichtlich, dass eine derartig langfristige Investition in die Beschäftigungsfähigkeit von Personen erhebliche Kosten verursacht. Man sollte jedoch erproben, unter welchen Bedingungen und bei welchen Personen sich derartige Investitionen durch spätere Einsparung von Sozialleistungen amortisieren – insbesondere wenn man die vermutlich positiven Auswirkungen auf die erwerbsorientierte Sozialisation etwa in einer Bedarfsgemeinschaft vorhandener Kinder mitbedenkt. Für ein derartig langfristiges und für sie selbst mit großen Anstrengungen verbundenes Förderkonzept werden Betroffene nur dann zu gewinnen sein, wenn sie die Gewissheit haben können, dass die Förderung beim Erreichen definierter Zwischenziele in definierten Zeiträumen nahtlos fortgesetzt wird und nicht von der tagesaktuellen Kassen-, Weisungs- und Gesetzeslage abhängig ist. Eine derartig verlässliche gegenseitige Verpflichtung zwischen der oder dem Geför-

dernten und Geforderten einerseits und dem Förderer und Forderer andererseits war die ursprüngliche Intention bei der Einführung von Eingliederungsvereinbarungen.

10 Handlungsempfehlungen

Im Folgenden werden Handlungsbedarfe und –möglichkeiten dargestellt, die sich aus den Ergebnissen des Projekts ergeben. Diese Handlungsbedarfe sind insbesondere im Rahmen der im Jahre 2008 in Grundsicherungsstellen durchgeführten Fallstudien deutlich geworden, die im vorliegenden Hauptband nur kurz in Kapitel 5 ab S. 103 zusammengefasst wurden und die sich ausführlich im Anhang A finden. Deshalb werden die Befunde, die jeweils Anlass zu einer Empfehlung geben, im Folgenden in „Kästen“ vorangestellt. Der besseren Übersicht halber sind die Befunde und Empfehlungen nach Adressaten (Grundsicherungsstellen, deren jeweilige Fachaufsicht, Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Gesetzgeber) gegliedert.

10.1 Empfehlungen an die Grundsicherungsstellen

10.1.1 Personalstrategie

Untersuchungsbefund

Der Anteil von Fachkräften mit eigenem Migrationshintergrund ist in den Grundsicherungsstellen mit ca. 3 Prozent äußerst gering. Das durch Einführung des SGB II eröffnete „Fenster personalpolitischer Möglichkeiten“ wurde in aller Regel nicht bewusst genutzt, um den Migrant/innenanteil unter den Fachkräften zu erhöhen. Angesichts der Seltenheit von Fachkräften mit eigenem Migrationshintergrund lassen sich keine gesicherten Aussagen darüber treffen, welche Auswirkungen ihr Einsatz auf Kund/innen mit und ohne Migrationshintergrund hätte. Die Einschätzungen des durch eine personalpolitische Diversity-Strategie zu erreichenden Kompetenzgewinns sind unter den Führungskräften durchaus ambivalent. Die „Diversity-Strategie der BA“ ist in den untersuchten ARGEN weder im Hinblick auf ihre externen noch ihre internen Implikationen bekannt.

Die Beschäftigung von Fachkräften mit eigenem Migrationshintergrund löst nicht automatisch Probleme, die die Grundsicherungsstellen im Umgang mit Migrant/innen haben. Es ist anzuerkennen, dass sie im Gegenteil durchaus auch neue Probleme der Personalführung oder im Kontakt mit bestimmten Kunden schaffen kann. Die Bearbeitung dieser Probleme würde aber die interkulturelle Kompetenz in einer Grundsicherungsstelle erhöhen und damit letztlich auch den Umgang mit den Kunden verbessern.

Für den gesamten öffentlichen Dienst in Deutschland gilt, dass eine aktive Öffnung für Migrant/innen auch auf den mittleren und oberen Funktionsebenen — über die unmittelbare Verbesserung der Beschäftigungschancen von Migrant/innen hinaus — in dreifacher Hinsicht als Signal integrationspolitisch bedeutsam ist: (1) zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit von Integrationspolitik insgesamt; (2) als Vorbild für das Rekrutierungsverhalten privater Arbeitgeber; (3) als Rollenmodell für junge Menschen mit Migrationshintergrund, denen so gezeigt werden kann, dass Bildung auch ihnen Aufstiegschancen eröffnet. Das zweite Argument gilt für öffentliche Verwaltungen mit häufigem und intensivem Kontakt mit Migrant/innen und damit auch für den Bereich der Grundsicherung in besonderem Maße.

Wegen der ambivalenten Einschätzung von Migrationshintergründen im Personalkörper ergibt sich aus den unmittelbaren, eher kurzfristig orientierten Nutzen-Kalkülen der Führungskräfte nicht automatisch eine *Diversity*-Strategie. Deshalb muss diese normativ und prozedural als „positive Aktion“ verankert werden. **Die Grundsicherungsstellen sollen veranlasst werden, sich aktiv um eine Erhöhung des Anteils ihres Fachpersonals mit eigenem Migrationshintergrund zu bemühen.** Vor dem Hintergrund der andauernden Aufbau- und Konsolidierungsprozesse im Rechtskreis des SGB II erscheint es sinnvoll, die sich daraus ergebenden personalpolitischen Optionen entsprechend zu nutzen.

Von der Festlegung einer „Migrantenquote“ ist jedoch aus rechtlichen wie politischen Erwägungen abzuraten. Ebenso wenig scheint die u. a. bei Schwerbehinderten übliche Formel der „Bevorzugung bei gleicher Qualifikation“ empfehlenswert, weil sie unerschwellig diskriminierend wirkt und eine verrechtlichte, Ansprüche begründende Definition von „Migrationshintergrund“ voraussetzen würde, die integrationspolitisch nicht wünschenswert erscheint. **Statt dessen sollte dafür Sorge getragen werden, dass bei der Bewertung von Bewerbungen Kriterien wie die Beherrschung von im jeweiligen Kundenkreis relevanten Fremdsprachen und die Vertrautheit mit örtlich relevanten Kulturen im Verhältnis zu einschlägigen Ausbildungen im Verwaltungs- und Sozialbereich stärker gewichtet werden,** so dass migrantenspezifische Chancen des „Quereinstiegs“ geschaffen werden. Darüber hinaus sollten in Kooperation mit örtlichen Bildungsträgern oder den einschlägigen Ausbildungsstätten der BA **Weiterbildungsangebote für Migrant/innen mit im Ausland erworbenen (sozial-)pädagogischen oder Verwaltungsqualifikationen** entwickelt werden (siehe auch „Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen“ — 10.1.4, S. 201). Dadurch würde z.B. die in Großbritannien durchaus übliche Rekrutierung von Personal aus dem Kundenkreis zu einer realistischen Handlungsoption.

Um die Anstellungsträger von Fachpersonal im Bereich der Grundsicherung zur Verfolgung einer personalpolitischen *diversity*-Strategie zu motivieren, sollten entsprechende **Personalkennziffern** erfasst werden und unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede und Gegebenheiten im Rahmen des personalpolitischen Benchmarking Verwendung finden. Hierfür ist eine grobe, nicht zu verrechtlichende Definition von Migrationshintergrund erforderlich, die durchaus abweichen kann von der statistischen Definition, die zur Beschreibung der Kunden empfohlen wird (s. u. 10.2.1, S. 204).

Empfehlung für eine Definition von Migrationshintergrund als Arbeitshilfe für das personalpolitische Benchmarking:

„Fachkräfte mit Migrationshintergrund“ sind Beschäftigte der Grundsicherungsstellen, die entweder selbst oder deren beide Eltern aus dem nicht deutschsprachigen Ausland zugewandert sind. Die Zuwanderung nur eines Elternteils aus dem nicht deutschsprachigen Ausland begründet einen Migrationshintergrund, wenn die Fachkraft zweisprachig aufgewachsen und mit der Herkunftskultur des betreffenden Elternteils vertraut ist.

10.1.2 Sprachliche Verständigung mit den Kund/innen

Untersuchungsbefunde

Die sprachliche Verständigung mit dem der deutschen Sprache weniger mächtigen Teil der Kund/innen mit Migrationshintergrund ist in der Alltagspraxis der Grundsicherungsstellen ein relevantes Problem¹⁵⁰, das Arbeitsabläufe und Problemdiagnosen verzögert¹⁵¹ und den Aufbau vertrauensvoller Arbeitsbeziehungen behindert. Die Überwindung der Sprachbarriere wird überwiegend von den Betroffenen selbst erwartet, die hierzu ihre Bedarfsgemeinschaft (einschließlich Kinder) und ihre sozialen Netzwerke mobilisieren.¹⁵² Dieses wird gerechtfertigt mit dem Grundsatz „Die Amtssprache ist deutsch“ (§ 19 Abs. 1 Satz 1 SGB X). Dieser Grundsatz wird teilweise so aufgefasst, dass es den Integrationsfachkräften nicht gestattet sei, im Umgang mit den Kunden andere Sprachen zu benutzen, die sie möglicherweise beherrschen.¹⁵³ Teilweise wird das Beharren auf der deutschen Sprache auch pädagogisch begründet: Zumindest im Umgang mit der Grundsicherungsstelle sollten die Kunden veranlasst werden, den Gebrauch der deutschen Sprache zu üben.

Der „Amtssprachengrundsatz“ gilt im Umgang von Sozialbehörden mit Hilfesuchenden nur eingeschränkt, und er bezieht sich nur auf Rechtsakte, also Antragstellung, Leistungsbescheid usw.¹⁵⁴ Keineswegs ist damit eine Einschränkung der zulässigen Ausdrucksmöglichkeiten in der mündlichen Kommunikation „auf dem Amt“ verbunden, sofern beide Kommunikationspartner damit einverstanden sind, eine andere Sprache zu benutzen und diese auch so gut beherrschen, dass in dieser Sprache eine effektivere Kommunikation zu Stande kommt als es auf Deutsch möglich wäre. **Aus dem Leistungsauftrag des SGB II ergibt sich die Verpflichtung der Grundsicherungsstellen, sich aktiv um die Sicherstellung einer bestmöglichen sprachlichen Kommunikation mit Hilfesuchenden zu bemühen.** Es ist deshalb nicht hinnehmbar, dass Potenzialanalyse (Profiling) sowie ein den festgestellten Potenzialen angemessenes „Fordern und Fördern“ aufgrund von sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten unterbleiben oder verzögert werden.

Mit dem Ziel der Aktivierung und dem Grundsatz der Eigenverantwortung ist es durchaus vereinbar, dass die Hilfebedürftigen eigene soziale Netzwerke mobilisieren, um sprachliche Verständigung zu ermöglichen. Jedoch sind die Grenzen dieser Praktiken durch entsprechende Handlungsempfehlungen deutlich zu machen: **Schulpflichtige oder womöglich noch jüngere Kinder sind keine geeigneten Dolmetscher;** ob ein Ehepartner diese Rolle für den anderen wahrnehmen kann, ist von der Einschätzung

¹⁵⁰ Etwa einem Drittel der Kund/innen mit Migrationshintergrund fällt die mündliche Verständigung auf Deutsch schwer oder sehr schwer – vgl. Tabelle 6.3, S. 120.

¹⁵¹ Bei Verständigungsproblemen erfolgt in ca. 90 Prozent der Grundsicherungsstellen eine erneute Einbestellung, also eine Verzögerung — vgl. Anhang A, S. 97, Tab. 6.1.

¹⁵² Von dem Drittel der Kund/innen, dem die mündliche Verständigung schwer oder sehr schwer fällt und die schon persönlichen Kontakt mit ihrer Grundsicherungsstelle hatten, haben 42 Prozent schon einmal selbst einen Dolmetscher mitgebracht — vgl. Anhang A, S. 104, Tab. 6.2.

¹⁵³ Vgl. Anhang A, S. 100.

¹⁵⁴ Vgl. hierzu aus sozialrechtlicher Anhang A, Abschn. 6.1.6, S. 110f..

abhängig zu machen, dass die Beziehung der Partner eine weitgehend gleichberechtigte ist.¹⁵⁵

Die Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung der BA 10/2008 „Inanspruchnahme von Dolmetscher- und Übersetzungsdiensten“¹⁵⁶ ist insofern dringend ergänzungsbedürftig, weil es in ihr ohne jede Einschränkung heißt: „Kunden mit unzureichenden Deutsch-Kenntnissen sollen zur Vermeidung von Verständnisschwierigkeiten in erster Linie eine Person mit entsprechenden Sprachkenntnissen mitbringen.“

Die Integrationsfachkräfte müssen die Sicherheit haben, über die Sprachmittlung eine nicht durch die Beziehung zwischen Sprachmittler und Kunden verzerrte Arbeitsbeziehung mit dem Kunden aufbauen zu können. Wenn diese Sicherheit nicht gegeben ist, muss auf neutrale Sprachmittler zurückgegriffen werden können.

Folgende praktische Handlungsmöglichkeiten der Grundsicherungsstellen zur Verbesserung der sprachlichen Kommunikation sind durch die Trägerfallstudien sichtbar geworden:

- Erfassung der beim Fachpersonal der Grundsicherungsstelle vorhandenen Sprachkompetenzen (die sich durch eine personalpolitische *Diversity*-Strategie erweitern lassen – siehe 10.1.1 oben);
- Pflege dieser Sprachkenntnisse insbesondere durch Austausch über die Vereinheitlichung von Schlüsselbegriffen der SGB II-Praxis in den verschiedenen Sprachen;
- Terminierung von Beratungsgesprächen mit sprachunkundigen Kunden von vornherein mit Beteiligung sprachkundiger Fachkräfte¹⁵⁷;
- Erweiterung des „Sprachenpools“ durch Amtshilfe zwischen den Behörden einer Kommunalverwaltung, Ermöglichung von Soforthilfe durch Telefon-Konferenzschaltungen;
- Heranziehung von „Sprachlotsen“ aus dem Kreis der eHb im Rahmen von Beschäftigungsmaßnahmen¹⁵⁸ – wobei nach Möglichkeit für jede Sprache eine Supervision durch eine sprachkundige Fachkraft der Grundsicherungsstelle gewährleistet sein sollte.

Durch keine dieser Maßnahmen kann vollständig ausgeschlossen werden, dass im Einzelfall doch einmal Antragsteller mit seltener Herkunftssprache nicht sofort eine Verständigungsmöglichkeit finden. Die praktische Unmöglichkeit einer hundertprozentigen

¹⁵⁵ Ähnliches gilt für den — in der Praxis erheblich selteneren — Fall, dass Eltern für ihre weniger sprachkundigen Kinder dolmetschen.

¹⁵⁶ Siehe http://www.arbeitsagentur.de/nr_164884/zentraler-Content/HEGA-Internet/A20-Intern/Dokument/HEGA-10-2008-VV-Dolmetscherdienste.html, zuletzt geprüft am 08.10.2009.

¹⁵⁷ Die naheliegende und weniger personalaufwändige Alternative, bestehende Prinzipien der Kundenzuordnung z. B. nach Anfangsbuchstaben bei sprachunkundigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu durchbrechen, könnte insofern problematisch sein, als dadurch ein Anreiz gesetzt würde, sich sprachunkundig zu stellen, um einen Ansprechpartner der eigenen Herkunftsgruppe zu bekommen. Aber ob dieses Problem wirklich relevant ist, müsste durch praktische Erprobung festgestellt werden.

¹⁵⁸ Derartige Beschäftigungsmaßnahmen haben in Einzelfällen als Brücke zu einer Einstellung als Integrationsfachkraft oder zumindest in der Antragsannahme fungiert.

„Sprachgarantie“ ist jedoch kein Argument gegen Vorkehrungen, die die Häufigkeit von Situationen der „Sprachlosigkeit“ beträchtlich reduzieren können.

10.1.3 Sprachförderung

Untersuchungsbefunde

Die erweiterten Möglichkeiten des Zugangs von ALG II-Bezieher/innen zu Integrationskursen des BAMF werden von den Grundsicherungsstellen umfassend genutzt, und die Verfahrensänderungen wurden organisatorisch im Allgemeinen gut bewältigt. Nach wie vor werden jedoch längst nicht alle Kund/innen mit Sprachförderungsbedarf erreicht.¹⁵⁹ Die passgenaue Einsteuerung in einen dem Sprachstand¹⁶⁰, den Bildungsvoraussetzungen und den Lebensumständen angemessenen Sprachkurs ist ein weitgehend ungelöstes Problem.¹⁶¹ Grundsicherungsstellen wie Betroffene schätzen den Sprachlernerfolg von Integrationskursen eher skeptisch ein¹⁶²; valide Daten über Lernerfolge liegen nicht vor.

Das mit den Integrationskursen angestrebte Kompetenzniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen reicht auf dem Arbeitsmarkt nur für manuelle Helfertätigkeiten aus. Die berufsbezogene Sprachförderung ist nicht Zielsetzung der Integrationskurse und damit nicht originäre Aufgabe des BAMF.¹⁶³ Angebote für besondere Zielgruppen nach § 13 Abs. 1 IntV sind nicht flächendeckend ausreichend vorhanden. Die Didaktik der Integrationskurse geht an den Lernmöglichkeiten bildungsferner Migrant/innen vorbei. Von den Grundsicherungsstellen entwickelte eigenständige Ansätze der Sprachförderung sind durch die Einschränkung der „sonstigen weiteren Leistungen“ im Jahre 2009 empfindlich gebremst worden. Ob die „freie Förderung“ nach § 16f SGB II oder die Förderung nach § 46 SGB III inzwischen adäquate Handlungsmöglichkeiten eröffnet haben, kann vorliegend nicht beurteilt werden, da die Einführung dieser Gesetzesänderungen nach Abschluss der Datenerhebungen erfolgte.

Das durch das BAMF zu verantwortende System der Integrationskurse verfügt über keinen Steuerungsmechanismus, der sicherstellt, dass die Teilnehmer/innen in Kurse zugewiesen werden, die konzeptionell ihren Lernmöglichkeiten entsprechen und deren Teilnehmer/innenschaft so zusammengesetzt ist, dass ein geeignetes soziales Lernumfeld entsteht. § 3 Abs. 2b SGB II normiert nunmehr eine Verantwortung der Grundsicherungsstellen für den Zugang in Integrationskurse. Dieser Verantwortung wird nicht schon dadurch ausreichend Rechnung getragen, dass die Betroffenen qua Eingliederungsvereinbarung zur Teilnahme an „irgendeinem“ Integrationskurs verpflichtet wer-

¹⁵⁹ 45 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund, denen die mündliche Kommunikation auf Deutsch schwer oder sehr schwer fällt, haben im Befragungszeitraum an keinem Sprachkurs teilgenommen — vgl. Anhang A, S. 130, Tab. 6.7.

¹⁶⁰ Die Integrationsfachkräfte verfügen über keine intersubjektiv kommunizierbare Systematik zur Beschreibung des Sprachstandes — vgl. Anhang A, S. 127.

¹⁶¹ Vgl. Aussagen der Integrationsfachkräfte im Anhang A 2008, S. 138ff.

¹⁶² Sofern die Befragten eine Verbesserung ihrer Sprachkompetenzen konstatieren, führt nur eine verschwindende Minderheit dieses auf die Teilnahme an einem Sprachkurs zurück — vgl. Anhang A., S. 137, Tab. 6.13 sowie Aussagen der Fachkräfte auf S. 137f.

¹⁶³ Nur in Verbindung mit dem Europäischen Sozialfonds und damit jeweils für einzelne Förderperioden befristet kommt es auf Länderebene zur berufsbezogenen Sprachförderung durch das BAMF. Mit Datum vom 16.2.2009 meldet das BAMF „Bundesweit erste Kurse in Hessen und Baden-Württemberg“ — vgl.

http://www.bamf.de/clin_092/nn_442016/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/DasBAMF/2009/090216-pressemitteilung.html?_nnn=true, zuletzt geprüft am 08.10.2009.

den. **Der Grundsatz des Förderns ist so auszulegen, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige solchen Maßnahmen zugeführt werden, bei denen für sie eine Aussicht auf Erfolg besteht.** Die diesbezügliche Verantwortung liegt bei den Grundsicherungsstellen. Die passgenaue Zuweisung in Fördermaßnahmen ist eine Funktion des Förderns, die man sich bei der Einführung des SGB II vom „Fallmanagement“ erwartete (Bundesregierung 2003, S. 101).

Soweit ESF-geförderte berufsorientierte Sprachkurse des BAMF oder Förderangebote für besondere Zielgruppen nach § 13 Abs. 1 IntV zeit- und ortsnahe verfügbar sind, haben diese bei entsprechendem Bedarf Vorrang vor Förderungen aus dem Eingliederungstitel. Sind sie jedoch nicht verfügbar, so sollen die Grundsicherungsstellen ihre Möglichkeit wahrnehmen, derartige Maßnahmen nach § 46 SGB III oder nach § 16f SGB II selbst zu initiieren.

Die Praxis des Fallmanagements bleibt in den meisten Grundsicherungsstellen hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück, weil die Zuweisung in das personell häufig unterbesetzte Fallmanagement von der **Anzahl** der Vermittlungshemmnisse abhängig gemacht wird. Sprachförderungsbedarf allein führt damit nicht zur Zuweisung ins Fallmanagement, und etwa vorhandene weitere Vermittlungshemmnisse werden u. U. aufgrund eingeschränkter sprachlicher Verständigungsmöglichkeiten zunächst nicht erkannt.

„Fallmanagement“ sollte stärker durch die Aussicht auf Entwicklung einer zielführenden Strategie („Management“) und nicht allein durch die „Schwere“ des Falles definiert sein. Eine Zuweisung in die Betreuung durch eine/n Fallmanager/in sollte sinnvoller Weise immer dann erfolgen, wenn es etwas zu „managen“ gibt, d. h. wenn extern zu erbringende Dienstleistungen koordiniert werden müssen, um eine intern gesetzte Zielsetzung zu erreichen – unabhängig davon, ob mit diesen Dienstleistungen ein einziges oder mehrere Vermittlungshemmnisse bearbeitet werden sollen. Sprachförderungsbedarf ist ein solches vorrangig zu bearbeitendes und bearbeitbares Vermittlungshemmnis. Entgegen vielfach berichteter Praxis sollte die Zuweisung in einen Integrationskurs nicht dazu führen, dass die Grundsicherungsstelle sich von der Betreuung der entsprechenden Person zunächst einmal entlastet, sondern das Fallmanagement – ggf. fachlich spezialisiert als Sprachförderungs-Fallmanagement – bleibt bis zum Erreichen des Förderungsziels in der Verantwortung für den Kunden.

Folgende Elemente „guter Praxis“ im Sprachförderungsmanagement lassen sich benennen:

- Auch während der Teilnahme an Sprachkursen hält die Grundsicherungsstelle **regelmäßigen Kontakt** mit den Kunden, um Fehlentwicklungen erkennen und ggf. in Kooperation mit der zuständigen Außenstelle des BAMF und dem Bildungsträger nachsteuern zu können.
- Nach Abschluss von Integrationskursen führen die Fachkräfte der Grundsicherungsstellen — oder die/der auf Sprachförderung spezialisierte Fallmanager/in – zeitnahe **Abschlussgespräche**. Der Erfolg der Kurse in der Einschätzung sowohl der Teilnehmenden als auch der betreuenden Fachkraft wird erfasst, die Qualität des absol-

vierten Kurses wird mit der/m Absolvent/in erörtert. Die Träger und die zuständige Außenstelle des BAMF erhalten zeitnah **Rückmeldung**.

- Sofern der eHb durch den Integrationskurs Fortschritte in der Sprachbeherrschung gemacht hat, diese aber für eine Arbeitsvermittlung noch nicht ausreichen oder eine Arbeitsvermittlung aus anderen Gründen aktuell nicht möglich erscheint, erfolgt zeitnah die Zuweisung in eine Maßnahme zur berufsnahen Weiterentwicklung und Festigung der erworbenen Sprachkenntnisse.
- Größeren Grundsicherungsstellen mit relevanten Anteilen von Kund/innen mit Migrationshintergrund wird empfohlen, das Sprachförderungsmanagement bei einer/m entsprechend spezialisierten Fallmanager/in zu bündeln.¹⁶⁴
- Die Grundsicherungsstellen sollen relevante Eckinformationen zu Sprachförderungen erfassen und zentral speichern. Zu diesen Eckinformationen gehören Art, Umfang, Inhalt, Aufwand und Ergebnis der Förderung. Bei wiederholter Förderung sind die Daten über frühere Förderungen nicht zu löschen, um Bedarf und Angebot besser einschätzen und Handlungsstrategien ableiten zu können (siehe auch 10.2.2, S. 206).

10.1.4 Fallmanagement zur Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse und zur Verwertung von nicht anerkannten Kompetenzen

Untersuchungsbefunde

Die Nichtanerkennung von im Ausland erworbenen Berufs- und Hochschulabschlüssen¹⁶⁵ führt in relevantem Maße zur Brachlegung von Humankapital, da nicht zertifizierte Qualifikationen in der Statistik und der Vermittlungspraxis als quasi inexistent behandelt werden.¹⁶⁶ Die meisten Grundsicherungsstellen können den Betroffenen bei deren Bestrebungen, ihre Abschlüsse anerkennen zu lassen, keine wirksame Unterstützung leisten.¹⁶⁷ Wenn die Anerkennung gescheitert ist, verfügen die meisten Grundsicherungsstellen weder über Förderungsmöglichkeiten zum Nachholen der Abschlüsse noch über Brückenkonzepte zur Verwertung der vorhandenen Qualifikationen auf mittlerem Niveau.

Aus dem Grundsatz des Förderns

*„Die Träger der Leistungen nach diesem Buch unterstützen erwerbsfähige Hilfebedürftige **umfassend** mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit.“ (§ 14 Satz 1 SGB II)*

folgt zwingend, dass die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dabei zu unterstützen sind, alle etwa vorhandenen Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt zu verwerten. Der

¹⁶⁴ Die Sprachstandserfassung kann durch den Integrationskursträger oder durch sonstige Beauftragung eines Dritten erfolgen – es ist aber dafür Sorge zu tragen, dass der anfängliche Sprachstand und etwaige Verbesserungen durch die Grundsicherungsstelle erfasst und beobachtet werden.

¹⁶⁵ Knapp 30 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen geben an, im Ausland Abschlüsse erworben zu haben, die in Deutschland nicht anerkannt wurden – gegenüber etwa 11 Prozent anerkannten Abschlüssen, mit starker Differenzierung zwischen den einzelnen Herkunftsgruppen (vgl. Abschnitt 6.5, S. 124ff.).

¹⁶⁶ Vgl. Anhang A, S. 153ff.

¹⁶⁷ Vgl. Anhang A, S. 147ff.

Versuch, im Ausland erworbene berufliche oder akademische Qualifikationen in Deutschland anerkennen zu lassen, ist hierbei der logische erste Schritt. Dieses ist insbesondere relevant für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die sich erst vergleichsweise kurze Zeit in Deutschland aufhalten; gerade diese sind mit der Betreibung des Anerkennungsverfahrens nicht nur oft sprachlich überfordert, sondern sie benötigen auch Hilfe, sich in der zersplitterten deutschen Institutionenlandschaft des Bildungs- und Ausbildungswesens zurecht zu finden. Dass hiermit auch viele Fachkräfte der Grundsicherungsstellen überfordert sind, unterstreicht nur die Dringlichkeit des Problems, ist aber keine Rechtfertigung, die ihnen anvertrauten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit diesem Problem allein zu lassen.

Ähnlich wie beim Sprachförderungsmanagement kann die Lösung nur darin bestehen, dass eine ungeklärte Anerkennungssituation in ein spezialisiertes Fallmanagement („Anerkennungsberatung und -coaching“) führt, selbst wenn die betreffende Person keine weiteren Vermittlungshemmnisse aufweisen sollte. **Die Betreuung während der Betreibung eines Anerkennungsverfahrens wird bei einem/r spezialisierten Fallmanager/in gebündelt oder durch Beauftragung eines Dritten sichergestellt.**

Wenn die Anerkennung nicht erreicht werden kann, sind die Möglichkeiten des in dieser Hinsicht kürzlich novellierten Bundesausbildungsförderungsgesetzes auszuschöpfen.¹⁶⁸ Auch die Förderungsmöglichkeiten im Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz werden ab 1.7.2009 günstiger für Ausländer.¹⁶⁹ Diese Informationen müssen bei den Grundsicherungsstellen nicht nur vorhanden sein, sondern es muss auch sichergestellt werden, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige, für die eine solche Förderung zum Nachholen ihres in Deutschland nicht anerkannten Abschlusses führen könnte, über diese Möglichkeiten informiert werden.

10.1.5 Weiterbildung der Fachkräfte

Untersuchungsbefunde

In der Weiterbildung der Integrationsfachkräfte nehmen migrationsspezifische Themen – wohl unvermeidlich – einen unteren Rang ein¹⁷⁰; jedoch gewinnen Veranstaltungen zur Erhöhung der interkulturellen Kompetenz an Gewicht¹⁷¹ oder werden ausdrücklich gewünscht in den Grundsicherungsstellen, wo es ein solches Angebot noch nicht gab.

Berichte von Teilnehmer/innen solcher Weiterbildungsveranstaltungen erwecken jedoch den Eindruck, dass einige der beauftragten Anbieter eher eine die wechselseitige Fremdheit verstärkende „Völkerkunde“ vermitteln als für die Praxis der Grundsicherung alltagstaugliche Verhaltensorientierungen.¹⁷² Bei der Bearbeitung des grundlegenden systemischen Problems, dass das SGB II normativ ein anderes Familienmodell und Ge-

¹⁶⁸ Vgl. <http://www.das-neue-bafoeg.de/de/224.php>, zuletzt geprüft am 08.10.2009.

¹⁶⁹ Vgl. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/109/1610996.pdf>, zuletzt geprüft am 08.10.2009.

¹⁷⁰ Vgl. Anhang A, S. 91.

¹⁷¹ Ebenda, S. 92.

¹⁷² Vgl. die Aussagen verschiedener Gesprächspartner/innen derselben Grundsicherungsstelle, Anhang A, S. 92.

schlechterverhältnis voraussetzt als das in Teilen bestimmter Herkunftskulturen maßgebliche, sind die Fachkräfte bisher weitgehend auf sich allein gestellt. Verständnis und Akzeptanz für fremde Kulturen allein hilft ihnen dort nicht weiter, wo ihr gesetzlicher Auftrag ihnen nahelegt, bestimmte Normen dieser Kulturen gerade nicht zu akzeptieren, sondern auf ihre Veränderung hinzuwirken.

Weiterbildung in diesem Bereich besteht wesentlich in einem Informations- und Erfahrungsaustausch über mögliche Ansätze. Hierzu dient die Vernetzung der Grundsicherungsstellen sowohl mit Trägern der Integrationsarbeit und mit Organisationen der Migrant/innen selbst als auch die Vernetzung der Grundsicherungsstellen untereinander (10.1.6), die durch ein Bundesprogramm verstärkt werden könnte (vgl. 10.3, S. 209).

10.1.6 Vernetzung der Grundsicherungsstellen

Untersuchungsbefund

Sowohl Beispiele „guter Praxis“ bei der Förderung von Personen mit Migrationshintergrund als auch das Vorhandensein relevanter Anteile von Fachkräfte mit eigenem Migrationshintergrund gehen bei einigen Grundsicherungsstellen einher mit der Einbindung in lebendige Netzwerke von Selbstorganisation von Migrant/innen und von Trägern der Integrationsarbeit.¹⁷³ Die Grundsicherungsstellen können erfolgreiche Integrationsarbeit nicht allein aus eigener Kraft betreiben.

Die Grundsicherungsstellen mit hohem Anteil von Kund/innen mit Migrationshintergrund sollen in ihrer Region aktiv die Zusammenarbeit mit Organisationen und Projekten suchen, die Migrant/innen beraten oder deren Belange vertreten. Geeignete Organisationen sollen ermutigt werden, sich als Träger von Fördermaßnahmen an der Umsetzung der Arbeitsförderung zu beteiligen.

„Intensivierung der Netzwerkarbeit“ ist auch ein Desiderat der *Diversity*-Strategie der BA (Alt 2007), ohne dass hiervon erkennbare Anstöße zur Umsetzung vor Ort ausgegangen wären. Die Fallstudien zeigen eindeutig, dass die Grundsicherungsstellen von einer derartigen Vernetzung profitieren. Sie sind in ihrer Beziehung zu den für Migrant/innen relevanten Netzwerken eher Empfänger von Anregungen und Anstößen als Anstoßgeber. Insofern ist die Bearbeitung dieser Empfehlung davon abhängig, dass es entsprechende Netzwerkstrukturen am Ort gibt. Die Grundsicherungsstellen sollen jedoch ermutigt werden, den Kontakt aufzunehmen und zu pflegen. Bei der Anbahnung und kontinuierlichen Pflege dieser Zusammenarbeit haben die bei Grundsicherungsstellen mit hohem Migrant/innenanteil zu bestellenden Integrationsbeauftragten (s. u., 10.2.4, S. 208) eine wichtige Funktion; jedoch muss die Netzwerkarbeit zugleich auch „Chefsache“ sein und zudem periodisch alle Integrationsfachkräfte einbeziehen, um wirkungsvoll sein zu können.

¹⁷³ Vgl. Anhang A, S. 192, Abb. 7.1

10.2 Empfehlungen an die jeweilige Fachaufsicht der Grundsicherungsstellen¹⁷⁴

10.2.1 Statistisches Monitoring

Untersuchungsbefunde

Jenseits des Merkmals der Staatsbürgerschaft verfügen die Grundsicherungsstellen über keine statistische Grundlage, mit der sie den Anteil ihrer Kund/innen mit Migrationshintergrund bestimmen könnten. Aber auch das Kundenmerkmal „Ausländer“ war zum Zeitpunkt der Gespräche keine in der Praxis etablierte Controlling- oder Steuerungsgröße.¹⁷⁵ Die „Diversity-Strategie der BA“ war in den meisten untersuchten ARGEn weder im Hinblick auf ihre externen noch ihre internen Implikationen bekannt.¹⁷⁶

Mit Gesetz vom 22.12.2008 wurde in § 281 SGB III („Arbeitsmarktstatistiken“) ein Absatz 2 eingefügt:

„(2) Die Bundesagentur hat zusätzlich den Migrationshintergrund zu erheben und in ihren Statistiken zu berücksichtigen. Die erhobenen Daten dürfen ausschließlich für statistische Zwecke verwendet werden. Sie sind in einem durch technische und organisatorische Maßnahmen von sonstiger Datenverarbeitung getrennten Bereich zu verarbeiten. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bestimmt durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates das Nähere über die zu erhebenden Merkmale und die Durchführung des Verfahrens, insbesondere Erhebung, Übermittlung und Speicherung der erhobenen Daten.“

In § 51b SGB II Abs. 2 Nr. 1 wurde eingefügt:

„Merkmale des Migrationshintergrundes“

Über die anzuwendende Definition finden derzeit in Vorbereitung der erwähnten Rechtsverordnung Beratungen mit der BA und dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz statt.

Die Grundsicherungsstellen sollten die Zusammensetzung der von ihnen zu betreuenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Aktivierung und Förderung sowie die Integrationserfolge stärker unter dem Gesichtspunkt des Migrationshintergrundes beobachten und bewerten. Aktuell wäre bereits die stärkere Nutzung des Merkmals „Ausländer“ für das Monitoring ein Fortschritt. **Für eine erweiterte Erfassung von Migrationshintergründen in der Verwaltungspraxis der Grundsicherungsstellen ist eine statistisch wie rechtlich möglichst einfach zu handhabende Definition erforderlich.**

Die Anwendung der im Rahmen des vorliegenden Projekts entwickelten Definition in ihrem vollen Umfang (vgl. S. 13) dürfte für eine Anwendung in der Verwaltungspraxis aus Gründen des Datenschutzes problematisch sein, da sie Informationen über die Ge-

¹⁷⁴ Soweit es sich bei den Grundsicherungsstellen um zugelassene kommunale Träger handelt und die ausgesprochen Empfehlungen die Fachaufsicht der Länder betreffen, richten sich die Empfehlungen in diesem Abschnitt an die Länder, ansonsten an die Bundesagentur für Arbeit.

¹⁷⁵ Vgl. Abschnitt 5.1, S. 103; ausführlich Anhang A, S. 71ff.

burtsländer der Eltern und den häuslichen Sprachgebrauch und damit ggf. über Personen voraussetzt, die selbst nicht hilfebedürftig sind.

Wie die Ergebnisse des Projektes jedoch zeigen, ist eine pragmatische Annäherung möglich, die den Erhebungsaufwand gering hält und datenschutzrechtlich unproblematisch ist. Nach den Ergebnissen der Kundenbefragung würde man unter den erwerbsfähigen Hilfedürftigen die Deutschen mit Migrationshintergrund gegenwärtig zum größten Teil über das eigene Geburtsland identifizieren können.¹⁷⁷ Dadurch würde die Notwendigkeit vermieden, den Migrationshintergrund durch Angaben über Dritte (die Eltern) zu ermitteln und mit der Frage nach dem häuslichen Sprachgebrauch in die Privatsphäre einzudringen. Personen mit Migrationshintergrund wären dann also nach dieser groben Definition

- Ausländer
- Personen, die im Ausland geboren sind.

Ergänzend kann für die Steuerung der aktiven Förderung ein Merkmal „migrationsbedingter“¹⁷⁸ Sprachförderungsbedarf“ herangezogen werden. Dieser kann auch gegeben sein bei Personen, die durch Geburt im Inland als Kind ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben.

Die Konsequenz dieses Vorschlages ist, dass in Deutschland geborene Kinder ausländischer oder eingewanderter Eltern **nicht** als Personen mit Migrationshintergrund identifiziert werden, wenn sie aufgrund ihrer Geburt im Inland die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und keinen Sprachförderungsbedarf aufweisen. Für die Zwecke der Arbeitsförderung erscheint uns dieses Ergebnis zielkonform. So sehr eine bessere statistische Information über förderungsrelevante Migrationshintergründe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu wünschen ist, so wenig würde es dem Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft dienen, durch eine rein abstammungsbezogene Zuschreibung eines Migrationshintergrundes Ethnisierungen über Generationen fest- und fortzuschreiben.

¹⁷⁶ Vgl. Anhang A, S. 73ff.

¹⁷⁷ Ohne Kenntnis des Geburtslandes der Eltern würde man 0,1 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen fälschlich einen Migrationshintergrund zuschreiben, weil beide Elternteile in Deutschland geboren sind, und andererseits würde man 0,8 Prozent Personen mit Migrationshintergrund übersehen, wenn man keine Information über die Familiensprache hat (vgl. Tabelle 3.3, S. 45). Diese Situation wird sich allerdings schon bald stark verschieben, wenn die Kinder ausländischer Eltern, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG durch Geburt im Inland erworben haben, in das erwerbsfähige Alter kommen.

¹⁷⁸ Die Qualifizierung „migrationsbedingt“ soll ausdrücken, dass der Sprachförderungsbedarf daraus resultiert, dass Deutsch nicht als erste Sprache erlernt wurde, und nicht aus körperlichen oder mentalen Einschränkungen.

10.2.2 IT-Anwendungen

Untersuchungsbefunde

Feststellungen zur Beherrschung der deutschen Sprache durch Bewerber/innen, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, werden in den IT-Systemen der BA durch frei formulierte, intersubjektiv nicht eindeutig kommunizierbare Beratungsvermerke erfasst. Die Folge ist, dass derartige Informationen für die Ermittlung des quantitativen Bedarfs an Sprachkursen, für statistische Zwecke oder für die Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen.¹⁷⁹

Die IT-Systeme der BA erlaubten bis vor Kurzem nicht die Erfassung der Teilnahme an Maßnahmen, die nicht aus dem Eingliederungstitel finanziert werden.¹⁸⁰ Dadurch können Ausländer/innen — oder in Zukunft, bei Anwendbarkeit einer erweiterten Definition: Personen mit Migrationshintergrund (vgl. 10.2.1, S. 204) — als mit Fördermaßnahmen „unterversorgt“ erscheinen, obwohl sie nicht nur tatsächlich eine Förderung erhalten, sondern auch für eine anderweitige Förderung aktuell gar nicht verfügbar sind.

Die Bewerberprofile erlauben keine ausreichende Erfassung von Kompetenzen, die im Ausland durch eine Ausbildung oder den Besuch einer Hochschule erworben wurden, in Deutschland aber nicht anerkannt werden.¹⁸¹

- Der Sprachstand von Kund/innen mit Migrationshintergrund sollte künftig aufgrund der Erfahrungen im Beratungsgespräch im Profiling in grober Klassifikation standardisiert erfasst werden. Hierzu muss eine entsprechende Systematik mit Richtbeispielen entwickelt und in VerBIS hinterlegt werden.¹⁸² Dieses Merkmal wird regelmäßig fortgeschrieben, nicht überschrieben, so dass Veränderungen nachvollziehbar sind.¹⁸³
- Die Teilnahme von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an Integrationskursen oder sonstigen Sprachkursen wird in den IT-Systemen der BA dokumentierbar und auswertbar gemacht, auch wenn diese Kurse nicht aus dem Eingliederungstitel finanziert werden. Dieses ist eine zwingende Voraussetzung für ein Controlling, inwieweit Kund/innen mit Migrationshintergrund entsprechend ihrem Anteil an Maßnahmen der Förderung partizipieren. Dadurch kann der festgestellte Rückstand dieser Gruppe beim Maßnahmezugang (vgl. Abschnitt 8.4.2, S. 167) künftig überwunden werden.
- Die Erfassungsmöglichkeiten von Bewerberprofilen in den IT-Anwendungen werden dahingehend differenziert, dass auch bei Fehlen eines anerkannten Abschlusses

¹⁷⁹ Vgl. Anhang A, S. 127.

¹⁸⁰ Für Maßnahmen, die aus dem Europäischen Sozialfonds gefördert werden, wurden dieses Anfang 2009 geändert; ob dieses inzwischen auch für Integrationskurse gilt, entzieht sich unserer Kenntnis.

¹⁸¹ Vgl. Anhang A, S. 152ff.

¹⁸² Ohnehin setzt der zum Jahreswechsel 2008/2009 neu eingefügte Abs. 2b des § 3 SGB II implizit voraus, dass die Grundsicherungsstellen in der Lage wären, das Vorhandensein von Sprachkenntnissen entsprechend dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen zu bestimmen. Da also sowieso ein entsprechendes Merkmal in den IT-Anwendungen implementiert werden muss, liegt es nahe, dieses z. B. mit drei oder fünf Ausprägungen zu tun, deren mittlere das Niveau B1 beschreibt. Z.B.: 0 = keinerlei Verständigung möglich, 1 = Referenzrahmen Stufen A, 2 = Referenzrahmen B1, 3 = Referenzrahmen B2, 4 = Referenzrahmen Stufen C.

ein höheres als das Helferniveau erfasst werden kann.¹⁸⁴ Dieses mittlere Niveau ist insbesondere dann gegeben, wenn die betreffende Person im Heimatland oder in Deutschland bereits Tätigkeiten oberhalb des Helferniveaus ausgeübt hat.

10.2.3 Fremdsprachiges Material im Internet

Untersuchungsbefund

Das von der BA auf Türkisch und Russisch im Internet bereitgestellte Material ist den Fachkräften zum großen Teil nicht geläufig¹⁸⁵ und ohne gute Deutsch- und Internet-Kenntnisse für die Adressaten nicht zugänglich, da der sechsstufige Suchpfad ausschließlich auf Deutsch und zunächst im linken, dann im rechten Navigationsfenster bewältigt werden muss.¹⁸⁶

Das bestehende Angebot fremdsprachigen Materials auf den Internet-Seiten der BA sollte

- bei den Fachkräften besser bekannt gemacht werden;
- **für die Kund/innen mit entsprechendem Bedarf leichter zugänglich gemacht werden, indem unmittelbar auf der BA-Startseite ein mehrsprachig und mit Flaggensymbolen gekennzeichneteter Einstieg auf die fremdsprachigen Seiten geschaffen wird;**
- durch fremdsprachige Aushänge in den Selbstinformationszentren der BA bekannt gemacht werden;
- **um die „Brückensprachen“ Englisch, Französisch u. evtl. Spanisch erweitert werden;**
- als Plattform für den sprachlichen Austausch zwischen den Sprachmittlern in den Grundsicherungsstellen (Fachkräfte und Sprachlotsen — s. o., S. 198) genutzt werden, um die fremdsprachige Wiedergabe von SGB II-relevanten Sachverhalten zu optimieren und zu vereinheitlichen.

¹⁸³ Siehe auch S. 205 zur Bedeutung von migrationsbedingtem Sprachförderungsbedarf als Merkmal zur Identifizierung von Migrationshintergrund.

¹⁸⁴ Mittelfristig ist ohnehin und unabhängig von der Problematik ausländischer Abschlüsse eine Anpassung der IT-Anwendungen an die Modularisierung der beruflichen Bildung in Form von Ausbildungsbausteinen und Teilqualifikationen unter Berücksichtigung des Europäischen Qualifikationsrahmens unausweichlich.

¹⁸⁵ Vgl. Anhang A, S. 109.

¹⁸⁶ Siehe http://www.arbeitsagentur.de/nr_26260/Navigation/zentral/Buerger/Buerger-Nav.html. Dann die folgenden Clicks: „Arbeitslosigkeit“ – „Arbeitslosengeld II“ – „Antrag“ – „Alle Formulare“ – „Übersetzungen“ führt auf die Seite http://www.arbeitsagentur.de/nr_26642/zentraler-Content/A07-Geldleistung/A071-Arbeitslosigkeit/Allgemein/Alg-II-tuerkische-und-russische-Formulare.html.

10.2.4 Bestellung von Integrationsbeauftragten bei den Grundsicherungsstellen

Untersuchungsbefunde

Sofern es bei den Grundsicherungsstellen überhaupt eine Person gibt, die sich in besonderer Weise um die Integration von Personen mit Migrationshintergrund kümmert, wird diese Funktion i. d. R. als „Migrationsbeauftragter“ bezeichnet, was eher ein Problem als eine Aufgabe oder ein Ziel bezeichnet. In den meisten Fällen beschränkt sich die Funktion dieser Person auf die Koordinierung von Kontakten mit dem BAMF oder mit Beratungsorganisationen für Migrant/innen.¹⁸⁷ Der Grad der Formalisierung dieser Aufgabe ist höchst unterschiedlich, und sie wird nur „nebenher“ zu einer normalen Aufgabenlast wahrgenommen. In keinem Falle hatte diese Person eine strategisch-konzeptionelle Funktion im Hinblick auf die Förderung der Integration von Migrant/innen, in keinem Fall verstand sie sich als „Ombudsperson“ für die Kunden mit Migrationshintergrund, in keinem Fall verfügte sie selbst über einen Migrationshintergrund, und nur selten waren diese „Beauftragten“ eingebunden in lokale Netzwerke der Integrationspolitik.

Zur Sicherstellung und ständigen Aktualisierung der oben empfohlenen organisatorischen Vorkehrungen bei den Grundsicherungsstellen ist es erforderlich, dass sich eine Fachkraft — oder bei großen Grundsicherungsstellen auch mehrere Fachkräfte — mit definierten Anteilen ihrer Stelle um diese Fragen kümmern.

Den Grundsicherungsstellen mit einem Anteil von Kunden mit Migrationshintergrund von 15 Prozent und mehr sollte empfohlen werden, eine/n Integrationsbeauftragte/n zu benennen. Bei einem entsprechenden Kundenanteil von 30 Prozent¹⁸⁸ und mehr sollte dieses verpflichtend sein und ird bei der Berechnung des Personalschlüssels als Zuschlag berücksichtigt werden.¹⁸⁹ Die Bezeichnung „Integrationsbeauftragte/r“ soll zum Ausdruck bringen, dass mit der Funktion eine inhaltliche Zielsetzung und eine Kompetenz zur Mitwirkung bei der Erarbeitung des örtlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramms verbunden ist.

Zu den Aufgaben des/der Integrationsbeauftragten soll es u. a. gehören, die unter 10.1.6 (S. 203) angesprochene Vernetzung zu organisieren und zu moderieren. Die/der Integrationsbeauftragte sollte auch den Kund/innen mit Migrationshintergrund bekannt gemacht werden, so dass diese sich mit Anliegen und Verbesserungsvorschlägen an diese Fachkraft wenden können. Durch die Einführung eines/einer Integrationsbeauftragten wird auch der überregionale Austausch zu Fragen und Problemlagen der Integration

¹⁸⁷ Vgl. Anhang A, S. 76ff.

¹⁸⁸ Die empfohlenen Größenschwellen beziehen sich auf einen durchschnittlichen Migrantenanteil von rd. 28% unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach der im vorliegenden Projekt verwendeten Definition. Sofern die von der BA nach In § 51b SGB II Abs. 2 Nr. 1 künftig anzuwendende Definition zu erheblich abweichenden durchschnittlichen Anteilen führen sollte, wären auch die Schwellen entsprechend anzupassen.

¹⁸⁹ Auf den Vorschlag einer gesetzlichen Verankerung — etwa analog zu den Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt nach § 18e des Entwurfes für ein Gesetz zur Regelung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende — wird verzichtet, weil die flächendeckend verpflichtende Einrichtung einer solchen Funktion auch in Regionen mit niedrigem Migrantenanteil diese Funktion eher entwerten würde, während gesetzlich definierte Schwellen für die verpflichtende Einrichtung eine gesetzliche Definition von „Migrationshintergrund“ im SGB II voraussetzen würde. Die Folge wäre ein Grad von Verrechtlichung der Integrationspolitik im SGB II, der sich für eine Verbesserung der Praxis eher als hinderlich erweisen könnte.

zwischen den Grundsicherungsstellen erleichtert. Es ist davon auszugehen, dass hierdurch die Effizienz und die Entwicklung von Handlungsstrategien verbessert werden.

10.2.5 Korrektur der Weisungslage zur sprachlichen Verständigung

Siehe hierzu ausführlich 10.1.2, S. 197ff., wobei insbesondere auf den Korrekturbedarf der Handlungsempfehlung hinzuweisen ist.

10.3 Empfehlung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Untersuchungsbefunde

Bei einzelnen Grundsicherungsstellen sind erfolgversprechende Ansätze zur Förderung und Integration von Migrant/innen oder auch einzelner Herkunftsgruppen vorhanden.¹⁹⁰ Der Erfahrungsaustausch zwischen den Grundsicherungsstellen ist jedoch unzureichend; er wird durch die kleinteilige territoriale Struktur der Grundsicherungsstellen und durch die Unterschiedlichkeit der Formen der Aufgabenwahrnehmung erschwert. Die Einschränkung der „sonstigen weiteren Leistungen“ im Jahre 2009 hat die Finanzierung migrant/innenspezifischer Förderansätze in Frage gestellt. Ob die „freie Förderung“ nach § 16f SGB II sowie die vermittlungsunterstützenden Leistungen nach §§ 45 und 46 SGB III n.F. für Grundsicherungsstellen mit hohem Migrant/innenanteil und vielfältigen Förderansätzen ausreichenden Ersatz bietet, kann nicht beurteilt werden, da diese Änderungen nach Abschluss der Untersuchungen eingeführt wurden.

Zur Überwindung der Zersplitterung der Grundsicherungsstellen, zur Stimulierung und Verbreitung von Innovationen sowie zur Überwindung der Einschränkungen gesetzlich vordefinierter Förderinstrumente hat sich eine alternative Steuerungsphilosophie bewährt, wie sie vom BMAS erstmals mit dem Bundesprogramm „Perspektive 50plus — Beschäftigungspakte in den Regionen“ eingeführt wurde.¹⁹¹ Charakteristisch für die Steuerungsphilosophie in diesem Programm sind folgende Punkte:

- Statt flächendeckender und verpflichtender Umsetzung von Sonderprogrammen **Konzentration auf innovationswillige Grundsicherungsstellen mit einschlägigem Problemdruck durch Vergabe zusätzlicher Mittel im Konzeptionswettbewerb;**
- **Bildung von regionalen Netzwerken** zwischen Grundsicherungsstellen und mit der Umsetzung beauftragten Dritten unter Beteiligung u. a. von Pilotunternehmen, Sozialpartnern und Kammern;
- **flexible Mittelverwendung, freie Wahl der Förderansätze, Steuerung nach Aktivierungsumfang und Integrationserfolgen;**
- **Organisierung von Erfahrungsaustausch und wechselseitigem Lernen der Grundsicherungsstellen** durch Identifikation und systematische Erfassung relevanter Parameter, professionelle Begleitung und Moderation;
- begleitende wissenschaftliche Evaluation.

¹⁹⁰ Vgl. Anhang A, S. 194ff.

¹⁹¹ Vgl. Büttner et al. 2007.

Analog zu diesen Erfahrungen und unter Beachtung der genannten Steuerungsgrundsätze wird empfohlen, dass das BMAS ab 2010 bis 2015 ein **Förderprogramm „Neue Chancen — neue Potenziale — regionale Beschäftigungs- und Ausbildungspakte für Mitbürgerinnen und Mitbürger mit Migrationshintergrund“** auflegt. Im Rahmen des Förderprogramms werden Lösungsansätze erarbeitet, erprobt und verbreitet u. a. zu folgenden Problemen, die sich im Rahmen der Evaluation „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“ als virulent und weit verbreitet herausgestellt haben, für die aber bisher keine klaren Lösungen auf der organisatorischen oder regulatorischen Ebene erkennbar geworden sind:

- Durch welche Formen der Ansprache und der Maßnahmeförderung können die Grundsicherungsstellen Einschränkungen der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen, die in kulturell verankerten Rollenmodellen begründet sind, überwinden? Welche Bedeutung kommt dabei der Vernetzung der Grundsicherungsstellen mit Organisationen zu, die das Vertrauen der Zielgruppe genießen (vgl. 10.1.6, S. 203)?
- Welche Zugänge der Sprachförderung gibt es, mit denen während langen Aufenthaltes verfestigte Vermeidung oder extreme Verengung des deutschen Sprachgebrauchs aufgebrochen und Lernprozesse eingeleitet werden können? Wie können Menschen mit geringen Bildungsvoraussetzungen Fremdsprachen lernen? Wie können die Ergebnisse der Sprachlernforschung für die Integrationspraxis nutzbar gemacht werden?
- Welche ökonomischen Wirkungen haben Sprachförderprogramme (Wirksamkeit, Effizienz, Nachhaltigkeit)? In welcher Relation stehen Kosten und Nutzen der Förderungen? Wie sieht die optimale Förderstrategie aus, d.h. wann sollen Kurse vorbereitend, wann begleitend, wann ergänzend angeboten werden? Welche inhaltlichen (berufsvorbereitenden) Aspekte können in die Sprachförderung integriert werden?
- Wie können Arbeitgeber für die Beschäftigung speziell von Migrant/innen gewonnen werden, ohne dass die „Vermarktung“ dieser Zielgruppe stigmatisierend oder bevormundend wirkt?
- Welche unterschiedlichen Erfahrungen wurden mit der Anerkennung ausländischer beruflicher und akademischer Abschlüsse in verschiedenen Bundesländern und Kammerbezirken gemacht? Wie können die Grundsicherungsstellen ihre Kund/innen bei der Anerkennung oder dem Nachholen von Abschlüssen wirksam unterstützen?
- Welche Erfahrungen wurden mit der Gewinnung und dem Einsatz von Fachkräften mit eigenem Migrationshintergrund gemacht? Wie lassen sich die Potenziale ethnischer Diversität im Personalkörper zur Entfaltung bringen und Hemmnisse und Schwierigkeiten überwinden?

10.4 Empfehlungen an den Gesetzgeber

10.4.1 Präzisierung des gesetzlichen Auftrags des SGB II

Untersuchungsbefund

Der Auftrag des SGB II zur Erwerbsintegration wird von den Grundsicherungsstellen, bezogen auf Kund/innen mit Migrationshintergrund, nicht im Kontext von Integrationspolitik verstanden. Die aktuelle Bilanzierung des Nationalen Integrationsplans (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat Information, Publikation, Redaktion 2008) erlaubt die Schlussfolgerung, dass die Bundesagentur für Arbeit in der Integrationspolitik bisher eher randständig bleibt. Es kommt nirgends zum Ausdruck, dass Migrationshintergrund als Problematik vor allem in der Grundsicherung auftritt. Eine Einbeziehung der zugelassenen kommunalen Träger in die Arbeitsmarktpolitik des Bundes ist bisher nicht gewährleistet. Unter der Prämisse der Gleichbehandlung mit Einheimischen wird der Migrationshintergrund von den Grundsicherungsstellen als ein eher zufälliger Umstand behandelt, der lediglich Auswirkungen auf Sprachvermögen und Qualifikation haben kann. Gezielte Bemühungen zur Förderung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund werden gebremst durch Befürchtungen, sich Vorwürfe von Einheimischen wegen angeblicher Bevorzugung von Migrant/innen einzuhandeln.

„Migrationshintergrund“ wird explizit in den Katalog der „insbesondere“ durch die Leistungen der Grundsicherung zu überwindenden Nachteile aufgenommen und der Integrationsauftrag des SGB II als Bestandteil der Integrationspolitik gegenüber Migrant/innen definiert. Formulierungsvorschlag:

„Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass ...

6. Nachteile aufgrund der Staatsangehörigkeit, der ethnischen Herkunft oder mangelnder Beherrschung der deutschen Sprache überwunden werden und die Integration dieser Personen unter Beachtung ihrer Qualifikationspotenziale gefördert wird.“ (§ 1 Abs. 1 Satz 4 SGB II)

10.4.2 Förderung des Nachholens im Ausland erworbener, in Deutschland aber nicht anerkannter Abschlüsse

Soweit vorhandene berufsfachliche Qualifikationen in Deutschland nicht anerkannt werden können, sollte die Vorbereitung auf eine Externen-Prüfung vor der zuständigen Kammer als FbW-Maßnahme gefördert werden. Falls hierfür eine Zusammenfassung von Betroffenen einer Fachrichtung zweckmäßig erscheint, sind auch Aufenthalts- und Heimfahrtskosten förderbar zu machen.

Literaturverzeichnis

- Abbring, J. und A. van den Berg (2003): „The Nonparametric Identification of Treatment Effects in Duration Models”, *Econometrica*, 71 (5), 1491-1517.
- Alt, Heinrich (2007): Diversity Strategie der Bundesagentur. In: Nationaler Integrationsplan, Arbeitsgruppe 3. "Gute Bildung und Ausbildung sichern - Arbeitsmarktchancen erhöhen". Dokumentation des Beratungsprozesses. Berlin, S. 167–169.
- Annesley, Claire (2007): Lisbon and social Europe: towards a European 'adult worker model' welfare system. In: *Journal of European Social Policy*, Jg. 17, H. 3, S. 195–205.
- Arntz, Melanie; Wilke, Ralf A.; Winterhager, Henrik (2006): Regionenmatching im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel des §6c SGB II: Methodische Vorgehensweise und Ergebnisse. (ZEW Discussion Paper, 061). Online verfügbar unter <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp06061.pdf>, zuletzt geprüft 08.10.2009.
- Bade, Klaus J.; Oltmer, Jochen (Hg.) (2003): *Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa*. 2. Aufl. Göttingen: V & R Unipress (Schriften des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, 8).
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2007): *Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege - neue Chancen*. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/07/Anlage/2007-10-18-nationaler-integrationsplan.property=publicationFile.pdf>, zuletzt geprüft 08.10.2009.
- Bruckmeier, Kerstin; Schnitzlein, Daniel (2007): Was wurde aus den Arbeitslosenhilfeempfängern? Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg. (IAB Discussion Paper, 24). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/discussionpapers/2007/dp2407.pdf>, zuletzt geprüft 08.10.2009.
- Brühl, Albrecht in Münder, Johannes et al.: *Grundsicherung für Arbeitssuchende, Lehr- und Praxiskommentar*, Baden-Baden 2007 (zit: LPK – SGB II, 2007).
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2009): Individuelle Beschäftigungsfähigkeit: Konzept, Operationalisierung und erste Ergebnisse. In: *WSI-Mitteilungen*, Jg. 62, H. 6, S. 287–294.
- Büttner, Renate; Knuth, Matthias; Neuffer, Stefanie; Neukirch, Sabine; Schweer, Oliver; Stegmann, Tim (2007): *Evaluation der ersten Phase des Bundesprogramms "Perspektive 50plus - Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen" (2005 - 2007)*. Endbericht. Gelsenkirchen.
- Bundesagentur für Arbeit (2006): *Integration von Migranten. Beratung, Vermittlung und Förderung*. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg. Online verfügbar unter http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/migranten_broschuere_oktober2006.pdf
- Bundesagentur für Arbeit (2007): *Beschäftigungsperspektiven sichern. Geschäftsbericht 2006. Zahlen Daten Fakten*. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg. Online verfügbar unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Intern/Geschaeftsbericht-2006.pdf>, zuletzt geprüft am 08.10.2009.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat Information, Publikation, Redaktion (2008): *Vertiefte Bilanzierung Nationaler Integrationsplan*. Stand: Oktober 2008. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat Information, Publikation, Redaktion. Online verfügbar unter http://www.bmas.de/coremedia/generator/29132/property=pdf/nationaler_integrationsplan_vertiefte_bilanz.pdf, zuletzt geprüft 08.10.2009.
- Bundesregierung (August 2003): *Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*.
- Bundesregierung (2008): *Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Unterrichtung durch die Bundesregierung*. Bundesregierung. Berlin. (Bundestagsdrucksache, 16/11488). Online verfügbar unter http://www.bmas.de/coremedia/generator/31066/property=pdf/f390_forschungsbericht.pdf, zuletzt geprüft am 08.10.2009.

- Deutscher Verein, Hinweise des deutschen Vereins zum Umgang mit Fachfragen des SGB II und SGB XII, NDV 2005, S. 264 ff.
- Fredriksson, P. und P. Johansson (2008): „Dynamic Treatment Assignment - The Consequences for Evaluations Using Observational Data“, *Journal of Business & Economics Statistics*, 26(4), 435-445.
- Frings, Dorothee (2008): *Sozialrecht für Zuwanderer*, Baden-Baden: Nomos.
- Gazier, Bernard (Hg.) (1998): *Employability. Concepts and policies*. Berlin: Institute for Applied Socio-Economics.
- Gottfried, Heidi; O'Reilly, Jacqueline (2002): Der Geschlechtervertrag in Deutschland und Japan: Die Schwäche eines starken Ernährermodells. In: Gottschall, Karin; Pfau-Effinger, Birgit (Hg.): *Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich, S. 29–58.
- Hartz, Peter; et al. (2002): *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*. Berlin.
- Hauck, Karl/Noftz, Wolfgang: *Sozialgesetzbuch: SGB – Gesamtkommentar, Band 2: Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende*, Berlin, Loseblattwerk Stand 2008.
- Heckman, J. J., R. J. LaLonde und J. A. Smith (1999): „The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs“, in *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), Vol. 3A, Kap. 31, 1865-2097. Elsevier, Amsterdam.
- Hönekopp, Elmar (2007): Situation und Perspektiven von Migranten auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland - Ein Problemaufriss in 14 Befunden, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): *Nationaler Integrationsplan, Arbeitsgruppe 3 „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“*, Dokumentation des Beratungsprozesses, Stand März 2007, Bonn.
- IAQ; ZEW; TNS Emnid; ZfT; Team Dr. Kaltenborn (2007): *Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Jahresbericht zum 31.12.2007. Hauptband*.
- IAQ; ZEW; TNS Emnid; ZfT; Team Dr. Kaltenborn. (2008): *Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Jahresbericht zum 31.12.2008. Hauptband – wiedergegeben als Anhang A*.
- Kaltenborn, Bruno, et. al. (2008): *Lokale Arbeitsmarktstrategien im SGB II, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung*, in: *Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung*, Nr. 32, Berlin.
- Kalter, Frank (2006): Auf der Suche nach einer Erklärung für die spezifischen Arbeitsmarktnachteile Jugendlicher türkischer Herkunft. Zugleich eine Replik auf den Beitrag von Holger Seibert und Heike Solga: „Gleiche Chancen dank einer abgeschlossenen Ausbildung?“ (ZfS 5/2005). In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 35, H. 2, S. 144–160.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (Hg.) (2009): *Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende*. Bielefeld: Bertelsmann (IAB-Bibliothek, 315).
- Krell, Gertraude; Riedmüller, Barbara; Sieben, Barbara, et al. (Hg.) (2007): *Diversity Studies. Grundlagen und disziplinäre Ansätze*: Campus Verlag.
- McQuaid, Ronald W.; Lindsay, Colin (2005): The concept of employability. In: *Urban Studies*, Jg. 42, H. 2, S. 197–219.
- Meßmann, Susanne; Bender, Stefan; Rudolph, Helmut; Hirsland, Andreas; Bruckmeier, Kerstin; Wübbeke, Christina et al. (2008): *IAB-Querschnittsbefragung SGB II, Lebenssituation und Soziale Sicherung 2005 (LSS 2005). Handbuch-Version 1.0.0*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg. (FDZ Datenreport, 4).
- Oertel, Martina; Schneider, Andreas; Zimmermann, Ralf (Hg.) (2009): *Kundenbefragung zur Analyse der Organisationsstrukturen in der Grundsicherung nach SGB II. Dokumentation der Scientific-Use-Files*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg. (FDZ Datenreport). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/fdz/reporte/2009/DR_04-09.pdf.
- Sianesi, B. (2004): „An Evaluation of the Active Labour Market Programmes in Sweden“, *The Review of Economics and Statistics*, 86(1), 133-155.
- Sieveking, Klaus (2004): Zur Bedeutung des Arbeitslosengeld II für Ausländer, *ZAR* 2004, S. 283 ff.
- Solga, Heike; Seibert, Holger (2005): Gleiche Chancen dank einer abgeschlossenen Ausbildung? Zum Signalwert von Ausbildungsabschlüssen bei ausländischen und deutschen jungen Erwachsenen. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 34, H. 5, S. 364–382.

- Statistisches Bundesamt (2006): Leben in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2005. Online verfügbar unter <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2006/Mikrozensus/Pressebrochure.property=file.pdf>, zuletzt geprüft am 08.10.2009.
- Thomas, R. Roosevelt (1996): Redefining Diversity: Amacom.
- Thomsen, S. (2007): Evaluating the Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany. ZEW Economic Studies, Vol. 36. Physika-Verlag, Heidelberg.
- Trappmann, Mark; Christoph, Bernhard; Achatz, Juliane; Wenzig, Claudia (2007): "Labour Market and Social Security": A New Panel Study for Research on German Social Code II. IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Online verfügbar unter http://doku.iab.de/veranstaltungen/2007/cape_2007_trappmann.pdf, zuletzt geprüft am 08.10.2009.
- Vedder, Günther; Reuter, Julia (Hg.) (2008): Glossar: Diversity Management und Work-Life-Balance. München und Mering: Hampp-Verlag.
- ZEW; IAQ; TNS Emnid (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse“. Abschlussbericht. Mannheim.